

La cultura del control

CRIMEN Y ORDEN SOCIAL EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

DAVID GARLAND

gedisa editorial

la cultura del control

CRIMINOLOGÍA

Otros títulos publicados por Gedisa

El misterio del ministerio
Pierre Bourdieu y la política democrática
Loïc Wacquant (coord.)

Calamidades
Ernesto Garzón Valdés

La verdad y las formas jurídicas
Michel Foucault

Globalización, comercio internacional y corrupción
Jorge F. Malem Seña

La corrupción
Jorge F. Malem Seña

La justicia
Los principales debates contemporáneos
Tom Campbell

La justicia: ¿discurso o mercado?
Lucian Kern y Hans Peter Müller (comps.)

Teorías de la justicia
Brian Barry



CRIMEN Y ORDEN SOCIAL
EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

DAVID GARLAND

Traducción de Máximo Sozzo



Título del original inglés:
The Culture of Control

The culture of Control-Crime and Social Order in Contemporary Society was originally published in English in 2001. This translation is published by arrangement with Oxford University Press.
The culture of Control-Crime and Social Order in Contemporary Society fue originariamente publicado en ingles en el 2001. Esta traducción es publicada de acuerdo con Oxford University Press.

Traducción: Máximo Sozzo

Diseño de cubierta: Syvia Sans

Primera edición: abril del 2005, Barcelona

Paseo Bonanova, 9 1º 1ª
08022 Barcelona (España)
Tel 93 253 09 04
Fax 93 253 09 05
Correo electrónico: gedisa@gedisa.com
http://www.gedisa.com

ISBN: 84-9784-040-2
Depósito legal: B. 18925/2005

Impreso por Romanyà Valls
Verdaguer, 1 - 08786 (Capellades)

Impreso en España
Printed in Spain

ÍNDICE

PREFACIO

Este libro trata de la cultura del control del delito y de la justicia penal en Estados Unidos y Gran Bretaña. O, para ser más precisos, se ocupa de los cambios dramáticos que se han producido en nuestra respuesta social al delito durante los últimos treinta años y de las fuerzas sociales, culturales y políticas que los han generado. El «control del delito» y la «justicia penal» son expresiones que sintéticamente describen un complejo conjunto de prácticas e instituciones que van desde la conducta del propietario de una vivienda que cierra sus puertas a las acciones de las autoridades que sancionan una ley penal hasta el sistema policial comunitario y la pena privativa de la libertad, así como todos aquellos procesos y mecanismos que se encuentran entre estos extremos. Dado que al lector podría sorprenderle como algo extremadamente ambicioso intentar llevar adelante un análisis acerca de una gama tan variada de políticas y prácticas y, además, en dos sociedades tan diferentes entre sí, tal vez sería necesario comenzar con una cierta reflexión al respecto.

En nuestros intentos de comprender la vida social, existe una tensión ineludible entre las generalizaciones amplias y la especificación de particularidades empíricas. La respuesta común a toda interpretación histórica o social de alcance general es puntualizar los hechos específicos que no se ajustan a la misma, las variaciones que no se han tomado en cuenta o los detalles que son necesarios para completar el panorama. «¡Es más complicado que eso!» o «¡Es diferente en Minnesota!» (o, para el caso, en Manchester o en Midlothian) son críticas inevitables y, en sus propios términos, estas consideraciones críticas, por lo general, tienen sentido. Pero los detallados estudios de caso que reclama esta reacción crítica producen un efecto exactamente opuesto cuando se enfrentan con su audiencia crítica. En este caso, no se trata de un problema de simplificación sino de relevancia. ¿Cómo se relaciona este estudio con otros ya realizados o que se podrían realizar? ¿Por qué deberíamos

estar interesados en este estudio? ¿Qué nos dice, a fin de cuentas, acerca del mundo en que vivimos?

Para un autor, individualmente, no hay forma de escapar a este dilema. Él o ella debe moverse entre lo general y lo particular, el panorama global y el detalle local, hasta estacionarse en un nivel de análisis que le parece ofrecer la perspectiva óptima, dados los constreñimientos inevitables en materia de acceso, recursos, habilidades y energía. Para la comunidad académica como un todo, felizmente, el dilema desaparece. La división del trabajo académico garantiza que cualesquiera sean las limitaciones que implica un estilo de análisis, podrán usualmente ser compensadas y corregidas por los estudios desarrollados en el otro polo del espectro. Los análisis generales del panorama global pueden ser ajustados y revisados por estudios de caso más focalizados que brinden especificidad empírica y detalles locales. La acumulación de análisis en pequeña escala podría eventualmente impulsar el deseo de análisis más generales, de carácter teórico, al proveerles a estos últimos su inspiración y materiales. Un tipo de estudio impulsa y facilita el otro, en una dialéctica académica que requiere de ambos.

En este libro he elegido analizar todo el conjunto de nuestras respuestas sociales al delito. He realizado esta elección porque considero que analizando el problema en este plano se pueden identificar algunos de los principios organizadores generales que estructuran nuestras formas de pensar y actuar en el campo del control del delito y la justicia penal en el presente. Elegir abordar las cosas con este alto nivel de abstracción genera costes obvios: la simplificación excesiva, la generalización falsa, el descuido de las variaciones; sólo por nombrar algunos. Pero espero demostrar que existen también ciertos beneficios; en particular, una capacidad de señalar las propiedades estructurales del campo e identificar las dinámicas sociales y culturales recurrentes que las producen. Los elementos estructurales de este tipo, simplemente, no se hacen visibles en estudios de caso localizados que se concentran en un área particular de políticas públicas o una institución específica. Sólo observando el campo como un todo podemos tener la esperanza de descubrir las estrategias, racionalidades y culturas que le dan su estructura y organización características. Más aún, si estos elementos existen efectivamente y si he contribuido a identificarlos, estudios de caso posteriores estarán en una mejor posición para confirmar, refutar o refinar de algún otro modo estas conclusiones.

El descubrimiento de estos elementos organizadores en el campo contemporáneo del control del delito y sus fundamentos sociales y culturales me impulsaron a tomar mi segunda –y tal vez aún más exageradamente ambiciosa– decisión en cuanto al objeto de mi investigación: analizar el control del delito en Gran Bretaña y en Estados Unidos. Con el fin de evitar malentendidos, explicaré desde el inicio qué es lo que intento hacer y qué es lo que no espero lograr al darle a este estudio este alcance transatlántico.

Mi intención no es, ciertamente, producir un estudio comparativo, confrontando las respuestas estadounidenses frente al delito con sus equivalentes británicas, comparando ambos países sobre la base de un cotejo punto por punto o especificando precisamente sus similitudes y diferencias. Un estudio como ése sería imposible por su extensión y excedería ampliamente mi capacidad y, aun cuando fuera posible, no está claro cuál sería su valor teórico. En cambio, mi objetivo es puntualizar lo que considero importantes similitudes en las experiencias recientes de estos dos países y sugerir que estas similitudes no nacen meramente de la imitación política y la transferencia de políticas públicas –aun cuando ha habido algo de eso–, sino de un proceso de cambio social y cultural que ha alterado recientemente las relaciones sociales en ambos contextos. A falta de una mejor expresión, describo estos cambios sociales y culturales como el advenimiento de la modernidad tardía e intento establecer cómo estos patrones compartidos de desarrollo histórico han transformado la experiencia del delito, la inseguridad y el orden social, primero en Estados Unidos y después, también, en Gran Bretaña. Mi argumento será que la «modernidad tardía» –el patrón distintivo de relaciones sociales, económicas y culturales que emergió en Estados Unidos, Gran Bretaña y en otros lugares del mundo desarrollado en el último tercio del siglo XIX– trajo aparejados una serie de riesgos, inseguridades y problemas de control que han jugado un papel crucial a la hora de dar forma a nuestras nuevas respuestas frente al delito.

Por supuesto que las diferentes características sociales, institucionales y culturales de estos dos países han influido tanto en cómo estos problemas han sido percibidos como en quiénes han sido hechos responsables y qué respuestas políticas se han preferido. Y no se puede negar que la combinación distintiva de división racial, desigualdad económica y violencia letal que caracteriza a Estados Unidos en la actualidad le ha dado a su respuesta penal una escala

e intensidad que frecuentemente parece completamente excepcional. Una democracia liberal occidental que ejecuta delincuentes y encarcela a sus ciudadanos en un número que es entre 6 y 10 veces superior al de países comparables, puede fácilmente parecer tan divergente de la media internacional como para dudar de la utilidad de su inclusión en un ejercicio comparativo. Pero si se presta atención al *patrón* de estas respuestas penales y a los *puntos recurrentes* de la preocupación pública, el debate político y el desarrollo de las políticas públicas y, si por el momento, suspendemos las cuestiones de tamaño y grado, se hace evidente que existen similitudes importantes en los problemas frente a los cuales responden, aparentemente, los actores de ambos países. Los mismos tipos de riesgos e inseguridades, los mismos problemas percibidos de control social ineficaz, la mismas críticas de la justicia penal tradicional y las mismas ansiedades recurrentes con respecto al cambio social y al orden social. Estas cosas afectan actualmente a ambos países y los desarrollos recientes en materia de control del delito en Gran Bretaña sugieren que Estados Unidos no resulta en absoluto una excepción en cuanto a sus respuestas frente al delito o en los procesos sociales que subyacen a ellas.

Si esto es así, se podría esperar que otras sociedades que experimenten patrones de desarrollo típicos de la modernidad tardía tendrán también que enfrentarse con problemas y preocupaciones de este tipo. Investigadores como Thomas Mathiesen, Nils Christie y Loïc Wacquant recientemente se han referido a la creciente tendencia de los países europeos a emular patrones de control del delito que inicialmente se desarrollaron en Estados Unidos, aun cuando los mismos se contrapongan a las tradiciones históricas de dichos contextos. Si estos investigadores están acertados en sus observaciones, una explicación podría radicar en el hecho de que los desarrollos sociales, económicos y culturales de estos países los exponen cada vez más a problemas distintivos de orden social que la modernidad tardía trae aparejados.

Todo análisis –que pueda ser plasmado en un libro– de Estados Unidos y Gran Bretaña –dos uniones grandes, más o menos federadas, con una multiplicidad de sistemas legales diferentes operando en sus territorios nacionales– involucra necesariamente un alto grado de simplificación. Mi excusa –o bien, mi defensa– por incurrir en errores de omisión o sobregeneralización frente al lector es que un análisis de este tipo me permite escrutar los patrones es-

tructurales que no es posible observar de otra forma. Pero si esto no resulta suficiente, yo simplemente agregaría, como atenuación, que ésta es un área de investigación que necesita *más,* y no menos, estudios generalizadores. Como sabemos, en función del impacto fortalecedor del libro de Michel Foucault *Vigilar y castigar*, los intentos de delinear patrones de cambio estructural tienden, mas allá de que sus afirmaciones se sostengan o no, a producir un efecto productivo, estimulando otros estudios empíricos y una enérgica respuesta crítica. Es en este espíritu de provocación y productividad que ofrezco el presente estudio a los lectores.

Dado que la tesis explicativa que presento aquí se encuentra articulada con una narrativa histórica y desarrollada en diversos niveles, un boceto preliminar del argumento general puede servir como guía útil. Aquí y en lo que sigue, he intentado mantener una cierta liviandad en lo que respecta a las cuestiones teóricas involucradas para que el lector pueda seguir el argumento sin demasiado esfuerzo. Por la misma razón, he ubicado la mayor parte de las fuentes de las evidencias y de las referencias bibliográficas en unas notas al final del libro. Así, aun cuando estas notas serían esenciales –y, espero, iluminadoras– para los investigadores profesionales, aquellos lectores que simplemente quieran seguir la argumentación del libro y comprender la explicación que brinda no serán distraídos por su presencia.

El estudio comienza contrastando nuestras políticas y prácticas actuales con aquellas que existieron hasta la década de 1970 y termina presentando un análisis acerca de cómo nuestros dispositivos de control del delito contemporáneos reproducen un cierto tipo de orden social en la sociedad tardomoderna. En el camino, presenta una historia de la justicia penal estatal, una teoría del cambio social y penal y una narrativa sobre cómo las fuerzas sociales, económicas y culturales de la modernidad tardía han reconstruido el pensamiento criminológico, las políticas criminales gubernamentales y las actitudes en la cultura popular. En este sentido, este estudio se funda en dos de mis libros precedentes: *Punishment and Welfare* [Castigo y bienestar], que describe el ascenso de una forma welfarista de justicia penal en los inicios del siglo XX, y *Punishment and Modern Society* [Castigo y sociedad moderna], que desarrolla una teoría social del castigo que subraya los elementos culturales, así como también los elementos políticos de las instituciones penales. *La cultura del control* completa la trilogía

llevando el análisis histórico hasta el presente y usando la teoría desarrollada en *Punishment and Modern Society* para interpretar y explicar un conjunto concreto de instituciones e ideas.

Como ya he sugerido, pienso que las muchas transformaciones que han ocurrido recientemente en el derecho penal y en su aplicación pueden ser comprendidas mejor mirando el campo como un todo en lugar de tomar cada elemento individualmente. Las transformaciones en la policía, las condenas judiciales, el castigo, la teoría criminológica, la filosofía penal, las políticas penales, la seguridad privada, la prevención del delito, el tratamiento de las víctimas y así sucesivamente pueden ser entendidas más claramente viéndolas como elementos interactivos de un campo estructurado de control del delito y justicia penal. A través de la comparación del campo de las prácticas actuales con el conjunto de instituciones e ideas que existieron hasta la década de 1970, es posible identificar una serie de características compartidas que ayudan a explicar las dinámicas de cambio y los principios estratégicos que subyacen a los esquemas contemporáneos.

Mi argumento será que nuestros dispositivos de control del delito contemporáneos han sido moldeados por dos fuerzas sociales subyacentes, concretamente la organización social distintiva de la modernidad tardía y las políticas de libre mercado, conservadoras socialmente, que dominaron en Estados Unidos y Gran Bretaña durante los años ochenta. Ambas fuerzas sociales serán descritas con detalle en los capítulos centrales de este libro. Pero en lugar de afirmar cruda y simplemente que los cambios en el control del delito fueron una «respuesta» a los cambios políticos y sociales más amplios, o que fueron «influenciados» por ellos, he intentado describir los procesos reales a través de los cuales el campo del control del delito fue afectado por el cambio social y los mecanismos específicos a partir de los cuales la política criminal se alineó con la cultura y las relaciones sociales contemporáneas.

Con este fin, el libro ofrece una serie de análisis detallados que muestran cómo los actores políticos y las agencias gubernamentales –fuerzas policiales, agencias de persecución penal, tribunales, prisiones, departamentos gubernamentales, funcionarios electos– se enfrentaron a un nuevo conjunto de problemas prácticos en su funcionamiento cotidiano. Estos problemas nacieron fundamentalmente de la persistente presencia de altas tasas de delito y desorden y de la creciente conciencia acerca de los límites de la justi-

cia penal moderna en lo que respecta a su capacidad de controlar el delito y proveer seguridad. Los capítulos centrales del libro analizan diversas evidencias que muestran cómo los actores y agencias gubernamentales entienden el dilema que esta situación les plantea y cómo inventan estrategias específicas que les permiten adaptarse al (o, en ciertos casos, eludir el) problema Estas estrategias adquirieron diversas formas y se desarrollaron en sentidos contradictorios. Aquellas que resultaron más «exitosas» (y por esto, entiendo, aquellas que se enraizaron más, que se volvieron más indispensables) fueron las que resonaban en las culturas política, popular y profesional que emergieron en estos años.

Una vez descritas estas adaptaciones gubernamentales y las políticas de control del delito a las que dieron lugar, exploro las condiciones culturales que contribuyen a explicar su éxito popular. El hecho inusual de que las políticas punitivas de «ley y orden» hayan coexistido, en ambos países, con una estrategia completamente diferente –de asociaciones preventivas, policía comunitaria y prevención generalizada del delito– es explicado haciendo referencia a la ambivalencia del público con respecto al delito y su control; una ambivalencia que ha hecho emerger formas de actuar muy diferentes entre sí. Las sensibilidades que caracterizan esta cultura popular no nacen de las representaciones de los medios masivos de comunicación o de la retórica política, aun cuando éstas influyan en aquéllas. Se originan en la experiencia colectiva del delito en la vida cotidiana y en las adaptaciones prácticas a las que eventualmente dan lugar.

Durante las mismas décadas en que las agencias de la justicia penal luchaban por ajustarse a la realidad del delito en la sociedad tardomoderna, los ciudadanos, comunidades y empresas aprendieron a adaptarse a un mundo social en el que las tasas de delito elevadas eran un hecho social normal. Los actores privados de la sociedad civil desarrollaron sus propias adaptaciones a la nueva generalización del delito, sus propias precauciones y controles sociales rutinarios y estas adaptaciones (más que las tasas de delito en sí mismas) son las que explican la relevancia cultural y social que el delito ha adquirido en los años recientes. Estas rutinas prácticas cotidianas proveen la base social de muchas de las nuevas políticas criminales de los últimos años y moldean la formación cultural –*el complejo del delito*– que ha surgido en torno al delito a fines del siglo XX. También contribuyeron al declive de las tasas de

delito, que fue una característica de los años noventa, y a la viabilidad de políticas públicas que, como la policía comunitaria, dependen del apoyo del público y de la gestación de hábitos difundidos de prevención y control.

Mi análisis sugiere que aun cuando las estructuras de la justicia penal han cambiado de forma trascendental en las últimas décadas, los cambios más importantes se han producido en los supuestos culturales que las animan. Describo cómo ha surgido una nueva cultura del control del delito que comprende una concepción modificada del welfarismo penal, una nueva criminología del control y un estilo económico de toma de decisiones. También indico cómo esta nueva cultura del control se articula con las políticas sociales y económicas que han llegado a caracterizar a Gran Bretaña y Estados Unidos en nuestro presente.

Las raíces de los dispositivos contemporáneos de control del delito se encuentran en el carácter de la organización social actual y en las elecciones políticas y culturales que se realizaron en relación con ella. Este nuevo mundo del control del delito provee, a su vez, fuentes importantes de legitimación para una política antiwelfare, así como una concepción de los pobres como una «underclass» que no merece ser ayudada. El hecho de que en la actualidad la política penal y la política del welfare se sostengan recíprocamente –sobre la base de principios que son muy distintos a aquellos descritos en *Punishment and Welfare*– es señalado por un análisis de los tropos discursivos y las estrategias administrativas que atraviesan ambos dominios institucionales.

Como conclusión, distingo aquellos procesos históricos que están estructuralmente determinados de aquellos que son más contingentes, indicando aquellos aspectos de las políticas públicas actuales que posiblemente persistan en el futuro inmediato y aquellos otros que parecen ser más susceptibles de ser desafiados políticamente. El estudio termina con un valoración de los procesos sociales que tenderían a encerrarnos en una cultura institucionalizada del control y de aquellas fuerzas contrapuestas que pueden aún permitirnos escapar a esta nueva jaula de hierro. Subrayar estas posibilidades para la acción asegura, espero, que mi análisis de por qué las cosas son como son no sea visualizado como un enfoque que sugiera que nuestro mundo es actualmente como debería ser. Tal como Raymond Aron dijo alguna vez, el objetivo del análisis social es hacer la historia inteligible, y no desembarazarse de ella completamente.

Mucho más que mi libro anterior, éste ha nacido directamente de conversaciones y debates que he mantenido con otros investigadores que trabajan sobre este mismo conjunto de problemas. En este sentido, este libro es el producto de un esfuerzo colectivo y toda apreciación acertada o aguda que pudiera contener es el fruto de esta empresa común. La experiencia de participar en los debates sociológicos actuales sobre el delito y el castigo ha sido muy beneficiosa y los trabajos de Tony Bottoms, Stan Cohen, Adam Crawford, Malcolm Feeley, David Greenberg, James B. Jacobs, Pat O'Malley, Nicolas Rose, Stuart Scheingold, Clifford Shearing, Jonhatan Simon, Richard Sparks, Philip Stenning, Michael Tonry, Loïc Wacquant y Frank Zimring han sido especialmente importantes para mí en este sentido. Y si mis interlocutores y yo aún no hemos alcanzado un acuerdo acerca de cómo interpretar nuestro mundo, al menos ahora podemos no estar de acuerdo con mayor precisión que antes. En este sentido, también estoy en deuda con los editores y autores de la revista *Punishment and Society*, los cuales han sido una constante fuente de inspiración e ideas en los últimos años y una firme muestra de las recompensas del trabajo colectivo.

Más allá de esta generalizada deuda colectiva, debo mostrar un agradecimiento especial a un conjunto de amigos y colegas que me han ayudado en la tarea de hacer este libro. Las siguientes personas leyeron borradores completos de esta obra y me brindaron críticas y sugerencias detalladas, muchas de las cuales rápidamente fueron incorporadas al texto final: Todd Clear, David Downes, Jeff Fagan, Barry Friedman, Doug Husak, James B. Jacobs, Ian Loader, Steve Morse, Kevin Reitz, Stuart Sheingold, Adina Schwartz, Jonathan Simon, Jerry Skolnick, Richard Sparks y Michael Tonry. Estoy enormemente agradecido a todos ellos. También deseo agradecer a Vanessa Baker, Gretchen Feltes, Aarón Kupchick y Elana Dietz-Weinstein su excelente asistencia durante la investigación y trabajo bibliográfico, a Jim Jacobs y John Sexton por hacer de NYU Law School una institución extraordinaria en donde trabajar, a mis colegas en el NYU Department of Sociology y al Filomen D'Agostino y Max E. Greenberg Research Fund por su apoyo a la investigación en la que se basa este libro. Versiones sustancialmente diferentes de los capítulos V y VI aparecieron con anterioridad en el *British Journal of Criminology* y estoy agradecido a los editores, comentadores y lectores de esa revista por sus comentarios y críti-

cas. Finalmente, deseo agradecer a John Louth, Mick Belson y John Tryneski el hacer de la edición de este libro un proceso tan eficiente y agradable.

Anne Jowett me ayudó a lo largo de mi trabajo de tantas maneras que resulta imposible mencionarlas y es con amor y gratitud que le dedico este libro a ella y a nuestras hijas, Kasia y Amy.

PREFACIO A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

La cultura del control forma parte de un proyecto colectivo que ha prosperado rápidamente en la sociología del castigo en los últimos años. El objetivo fundamental de este proyecto es desarrollar una comprensión crítica de los discursos y prácticas de control del delito que recientemente han comenzado a caracterizar a una serie de sociedades contemporáneas. Este programa de investigación debe su existencia no tanto a la obra de autores específicos como a las grandes transformaciones operadas en los campos penal y social y a los trascendentes efectos experimentados por todas las partes involucradas.

La cultura del control es, en primer lugar, un libro sobre ciertos desarrollos sociales, culturales y criminológicos que se han producido hace poco en Estados Unidos y Gran Bretaña. En él llevo a cabo un análisis específico que incluye una descripción del campo del control del delito, una narrativa genealógica de su emergencia, un análisis de sus discursos y estrategias centrales y una interpretación de sus funciones e importancia sociales. En este sentido, el análisis que presenta resulta localizado y bastante específico con respecto a ambos países. Pero si las tesis del libro son correctas, entonces otras sociedades avanzadas, habiendo experimentado los cambios sociales, económicos y culturales característicos de la modernización de finales del siglo XX, también se enfrentarán con algunos de los mismos problemas. Estados Unidos y Gran Bretaña no están solos en lo que respecta al desarrollo de nuevas formas de responder a los riesgos e inseguridades que las libertades individualizadas de la modernidad tardía traen aparejados, aun cuando pueden diferenciarse en lo que se refiere a las soluciones penales que tratan de imponer. El encarcelamiento masivo y una generalizada cultura del control es un tipo de respuesta a los problemas de orden social propios de esta era. Dichas medidas pueden no ser las más adecuadas y, desde el punto de vista de los valores socialdemócratas, no son ciertamente las más atrayentes.

El dominio empírico, que es el foco del análisis en *La cultura del control*, es el campo del control del delito y la justicia penal. Esto implica un desplazamiento con respecto a mi trabajo anterior, que se refería específicamente a la «penalidad», es decir, a las prácticas, leyes, discursos y representaciones que constituyen el sistema penal oficial en su sentido sociológico más pleno. El centro de la atención ya no es la penalidad –o al menos, no es sólo la penalidad–, sino un campo más amplio que abarca las prácticas de actores estatales y no estatales y formas de control del delito que son tanto preventivas como penales.

Se adopta esta idea de un campo social amplio –como opuesto a un complejo más estrecho de instituciones estatales– porque el objetivo de la investigación es analizar las formas en que el delito se configura actualmente en el pensamiento y la acción de las personas comunes y los actores estatales, e investigar cómo y por qué esto se produce. El estudio se inicia con una observación acerca de cómo ciertos cambios radicales de las políticas públicas están afectando a todos los aspectos de la respuesta estatal frente al delito, desde la prevención de éste, la policía y la persecución penal hasta la imposición de condenas y el uso de las sanciones penales, pasando por el discurso sobre las políticas públicas y la política social. Estos desarrollos en el terreno de la política y de las acciones públicas parecen fundados en determinados hábitos sociales y formas culturales y vinculados a una experiencia colectiva del delito que es bastante novedosa. Como consecuencia de ello, he extendido el foco de mi análisis para abarcar no sólo las respuestas penales estatales, sino también el campo completo de prácticas formales e informales de control, prevención y evitamiento del delito, junto con las formas de pensamiento y sentimiento que organizan y motivan estas prácticas. Estudiar el campo como un todo es un medio necesario para comprender el fenómeno que estudiamos.

Al anatomizar el campo de las prácticas de control del delito y la justicia penal –haciéndolo visible como un campo– persigo una serie de objetivos. Antes que nada, intento revelar su variación y complejidad, aun cuando luego demuestro que tal variación expresa patrones distintivos que proveen pistas para entender los procesos causales en funcionamiento en dicho campo. Los patrones estructurales de este tipo son visibles en el plano del campo como totalidad y no en el nivel de una institución o agencia particular.

En segundo lugar, deseo revelar de la forma más clara posible la extensión y profundidad de los cambios históricos que se han producido, cambios que considero fundamentalmente estructurales o incluso «infraestructurales». Estos cambios no afectan solamente a esta o aquella institución de la justicia penal; alteran el lugar del delito en el paisaje social y cultural y modifican su significado cultural. Su gran importancia sólo se revela cuando son visualizados en conjunto más que selectivamente. Los cambios históricos de larga duración –como el surgimiento y posterior declive del estilo moderno de pensar y actuar sobre el delito, el giro de la «aplicación de la ley» al «*management* de la seguridad» y los inicios de una transición desde un sistema diferenciado de control del delito monopolizado por el Estado a un sistema des-diferenciado que involucra asociaciones entre actores estatales y no estatales– también se hacen más visibles en este nivel de análisis.

En tercer lugar, deseo examinar, en términos generales, las conexiones entre los desarrollos en el campo del control del delito y los desarrollos en campos sociales contiguos, particularmente en la economía, la política y las políticas sociales. Las relaciones causales que vinculan desarrollos en uno de estos campos a desarrollos en otro de ellos tal vez sean más visibles en este nivel de análisis del campo como un todo que en análisis más restringidamente centrados en prácticas o políticas particulares.

Al considerar el campo como una totalidad, intento no avanzar en las inmediaciones de los acontecimientos actuales y las iniciativas políticas recientes y ofrecer una narrativa histórica y estructural. Hoy, el delito y el castigo están constantemente en las noticias. Las decisiones *organizacionales* y la elaboración de políticas públicas son típicamente reactivas y políticas y están atrapadas en las exigencias de la competencia electoral. Un observador informado podría reconocer las motivaciones específicas que subyacen a ciertas medidas: como si se tratara de fichas que han de ser movidas en un juego, responden a las críticas, reaccionan ante el escándalo y reparan el problema. Lo que resulta más difícil es observar el marco subyacente que guía estas respuestas: los intereses, valores y sensibilidades, los supuestos en juego y los compromisos culturales.

Mi estudio busca trazar ese marco subyacente. Intenta identificar las estructuras, las mentalidades dominantes y las estrategias recurrentes que caracterizan al campo en su actual configuración.

Más aún, pretende observar el campo actual desde una perspectiva histórica, contrastando su estructura reconfigurada con los dispositivos que existían previamente, señalando los cambios importantes en sus valores dominantes, sus estilos de razonamiento y su orientación estratégica. Enfocar el campo de esta forma me permite plantear el presente como un rompecabezas histórico y sociológico y abre la posibilidad de una explicación generalizada. Supone que la confusión de cambios diversos y particulares que uno observa cuando examina las agencias y políticas separadamente asumirán un patrón más ordenado e inteligible cuando uno examina el campo como un todo.

Considerar el campo del control del delito y la justicia penal como una totalidad estructurada hace posible una serie de observaciones, cada una de las cuales ofrece pistas específicas acerca de su explicación e interpretación. La primera observación orientadora se refiere al grado del cambio y a su carácter abrupto. Un análisis inicial revela que cambios importantes, teóricamente anómalos, han ocurrido recientemente en casi todas las dimensiones de la justicia penal y el control del delito. Éste no es en absoluto el futuro que en su momento se había vaticinado. La emergencia de una nueva superficie de políticas y prácticas en gran medida opuestas a las ortodoxias del siglo XX en materia de política penal sugiere que están operando nuevas fuerzas sociales y relaciones grupales bastante diferentes de las que operaban previamente.

La segunda observación es que los diversos desarrollos que se han venido produciendo no son reducibles a una única lógica o proceso. Existe una «nueva *penología*» del control del riesgo, pero también una vieja *penología de la venganza y la vindicta.* Hay más *punitividad*, pero también más prevención. Existe una justicia penal estatal más grande, pero ese Estado es más consciente de sus limitaciones que antes. Existen cambios en la respuesta estatal frente al delito; sin embargo, el cambio más grande se ha referido al lugar que ocupa el delito en nuestra vida cotidiana, en nuestro entorno y en nuestra imaginación cultural.

Remarco aquí el carácter complejo y contradictorio del campo y su trayectoria de desarrollo porque es un hecho de real importancia que aun los lectores más informados tienden a olvidar. Al analizar *La cultura del control*, los comentaristas de habla inglesa han escrito frecuentemente como si el fenómeno clave que debe ser explicado fuera «el giro punitivo» o bien «el encarcelamiento ma-

sivo», extirpando por lo tanto mucho de lo que es interesante e instructivo acerca del campo observado. Este recurrente desliz se genera por la fuerza de las formas consolidadas de pensar que nos impulsan a centrarnos más o menos exclusivamente en las políticas penales estatales sin prestar atención a los aspectos informales o no oficiales de la respuesta social frente al delito.

El poder de las instituciones existentes para canalizar las formas de pensar también podría explicar por qué tan pocos comentaristas han abordado la que considero una de las ideas centrales del libro: fundamentalmente la tendencia emergente al quiebre del supuesto monopolio del Estado sobre el control del delito, la erosión de las concepciones modernas sobre el problema del delito, el giro desde la «aplicación de la ley» al «*management* de la seguridad» y la des-diferenciación de la respuesta gubernamental con respecto al control del delito. Los críticos que expresan su descontento con respecto a la visión «distópica» y «desesperanzadora» que supuestamente este libro evoca podrían reflexionar sobre los modos no punitivos de gestionar el delito que estas transformaciones profundas hacen posible, las nuevas concepciones de culpabilidad, daño y victimización que traen aparejadas y el potencial progresista (aunque problemático) que encarnan para producir seguridad bajo formas que no dependan ni del incremento del poder estatal ni de la reducción de las libertades civiles.

Pensar en términos criminológicos convencionales implica el riesgo de no comprender en su totalidad estas relaciones en plena transformación –entre actores estatales y no estatales, controles sociales informales y formales y castigo y prevención– que nos brindan las mejores pistas para entender lo que está sucediendo actualmente. Centrarse sólo en la emergencia del encarcelamiento masivo y de las sanciones penales crecientemente punitivas podría sugerir una historia familiar sobre los ricos regulando a los pobres, en la que el control del delito es un mero pretexto para la represión de las minorías y las clases bajas. Pero esta narrativa explicativa luce menos adecuada cuando uno cae en la cuenta de que uno de los temas fundamentales de la cultura actual es el grado en que los ricos también se controlan a sí mismos en la búsqueda de seguridad, un tema que está ampliamente documentado por las evidencias acerca de las «comunidades cerradas», el gasto en seguridad privada y el lugar de los hábitos de evitamiento del delito en la vida cotidiana de las clases medias.

El complejo patrón de cambio que puede observarse cuando uno mira el campo como un todo sugiere que las fuerzas sociales en juego son múltiples y que sus relaciones con el campo son complejas y contradictorias. Esta hipótesis limita los candidatos posibles para una explicación causal parsimoniosa (aun fuerzas sociales amplias tales como «neoliberalismo», «neoconservadurismo» o «gobernando a través del delito» parecen inadecuadas para explicar la variación que se exhibe en el campo). En lugar de buscar causas singulares o múltiples, pienso en términos de adaptación a una estructura social subyacente –la ecología social tardomoderna– que en sí misma posee una configuración compleja, generada por procesos causales bastante independientes entre sí. Las adaptaciones a esta estructura subyacente son diversas, son ambivalentes, cambian a lo largo del tiempo y están mediadas por procesos culturales y políticos; pero a pesar de estas complejidades, los patrones de tales desarrollos sugieren una superficie social definida sobre la cual se han construido y una serie de procesos causales que pueden ser rastreados y documentados.

El significado pleno de los argumentos desarrollados en este libro se clarificará sólo cuando hayan sido sometidos a contrastaciones empíricas y, sobre todo, a la investigación comparativa. Uno de los aspectos más controvertidos y mal entendidos de *La cultura del control* es mi afirmación de que, con respecto al control del delito y la justicia penal, Estados Unidos y Gran Bretaña manifiestan trayectorias históricas similares que pueden ser entendidas en términos estructurales parecidos. No hay necesidad de replantear o defender esta afirmación aquí –se halla claramente espuesta en el libro–, pero puede ser útil explicar la estrategia de investigación que la produjo y bosquejar algunas otras líneas de indagación que este argumento abre.

La decisión de mirar el campo del control del delito en su totalidad llevó a la observación de que Estados Unidos y Gran Bretaña exhibían patrones paralelos de desarrollo e impulsó la decisión de buscar un tipo similar de causas estructurales. Desde este punto de vista, los cambios que se habían observado parecían extraordinariamente similares en ambos lados del Atlántico, con estrategias y sensibilidades muy parecidas emergiendo en ambos países durante casi el mismo período de tiempo. Por supuesto, existían diferencias importantes, las más obvias referidas a la escala e intensidad. La tasa de encarcelamiento de Estados Unidos era aproximadamente

cinco veces más alta que la de Gran Bretaña, aun cuando en la década posterior a 1993 esta última creció a un ritmo más acelerado. La pena de muerte fue abolida en Gran Bretaña en 1965 y no existe en el país nada comparable al reciente resurgimiento de la «cadena de forzados» en el sur de Estados Unidos. Estas diferencias tienen una importancia vital y obvia. Pero, a pesar de ellas, los puntos focales de las políticas públicas en ambos países eran extraordinariamente similares. También lo eran las estrategias y valores penales y las dinámicas políticas y modelos legislativos que comenzaron a prevalecer, y todo ello a pesar de las diferencias subyacentes en la magnitud del problema del delito, las estructuras de gobierno y las circunstancias económicas y demográficas de ambos países. Para un sociólogo esto resultaba muy interesante. Me sugería que fuerzas estructurales semejantes estaban en funcionamiento en los dos lugares, produciendo similares conjuntos de efectos aun cuando «operaban a través» de instituciones políticas y jurídicas muy diferentes.

Sobre la base de estas consideraciones, elegí investigar los cambios en la organización social que parecían estar produciéndose en ambas sociedades, las reconfiguraciones del control del delito y la justicia penal que también estaban ocurriendo en ambos lugares y los mecanismos y procesos que, a mi juicio, parecían vincular los dos patrones de desarrollo. Debería resultar claro a partir de esto –y a partir de numerosas afirmaciones explícitas al respecto en el libro– que no intentaba llevar adelante un estudio comparativo de Estados Unidos y Gran Bretaña. Para hacerlo debería haberme concentrado en las diferencias tanto como en las similitudes y ubicarlas en el mismo plano analítico. En cambio, elegí concentrarme en un conjunto de transformaciones estructurales que estaban ocurriendo en ambos países, restando deliberadamente importancia a los rasgos distintivos, tales como las relaciones raciales, los niveles de desigualdad, las tasas de violencia, el derecho constitucional, el federalismo, etcétera. Lejos de erosionar la tesis del libro, esta estrategia la hace posible, dado que mi conclusión es que, a pesar de las grandes diferencias con respecto al derecho, la cultura y la política, Estados Unidos y Gran Bretaña parecen estar afectados por presiones similares que impulsan el cambio y están respondiendo bajo formas semejantes.

Esta conclusión abre y organiza una línea de indagación que me parece de una importancia crucial: ¿Cómo se ha experimenta-

do el advenimiento de la modernidad tardía en otras sociedades? ¿Cómo los gobiernos y las personas de otros países se han adaptado y reaccionado frente a los nuevos riesgos, inseguridades y oportunidades inherentes a la organización social de la vida cotidiana bajo condiciones tardomodernas? En mi uso de la expresión, «modernidad tardía» no designa un estado de cosas o un tipo social. Es una expresión simplificada que hace referencia a una serie compleja de tendencias de transformación que afectaron a la mayor parte de los países capitalistas avanzados durante la segunda mitad del siglo XX. Estos cambios, más bien fundamentales, en las formas en que llevamos adelante nuestra vida cotidiana tenderán a generar adaptaciones y respuestas en cada plano de la sociedad, que incluyen respuestas adaptativas en nuestra gestión de la desviación, el delito y el desorden. Pero desafíos similares pueden generar respuestas muy diferentes y diferentes países presentarán variaciones en las prácticas e instituciones de control del delito que se desarrollen en esta nueva coyuntura histórica.

En la medida en que la «modernidad tardía» involucra formas de organización social y trayectorias de cambio identificables que se aproximan a las circunstancias de muchas sociedades contemporáneas, será posible examinar el grado en que los patrones anglo-norteamericanos de adaptación que he identificado se encuentran presentes en otros lugares. En un cierto nivel de detalle cada patrón nacional, por supuesto, será único. Pero mi idea es que existirá una variedad más bien limitada de patrones adaptativos, del mismo modo como los regímenes de welfare en el mundo desarrollado tienden a aproximarse a unos pocos tipos recurrentes. En el mismo sentido, pienso que el régimen de welfare de un país será un buen elemento para predecir los modelos de control del delito y justicia penal que pueden llegar a emerger en ese contexto, en la medida en que la política de welfare y la política criminal tienden a ser moldeadas por las relaciones entre grupos sociales, las estructuras políticas y los dispositivos culturales e institucionales previamente existentes.

No hemos desarrollado aún una economía política del castigo comparativa, pero parece probable que las tradiciones históricas, las estructuras sociales y los dispositivos institucionales que moldean otros aspectos de la política social (como la política laboral o de asistencia social) también moldeen la política penal. Si esto es así, uno esperaría entonces observar diferencias amplias entre los

Estados del sur y los del norte de Europa, por un lado, y entre los países europeos y «anglosajones», por el otro. En comparación con Estados Unidos (y, cada vez más, con Gran Bretaña) las naciones europeas, por lo general, tienen burocracias estatales que se encuentran menos expuestas a las presiones populares, están más completamente dominadas por funcionarios profesionales y, por lo tanto, son menos susceptibles al populismo punitivo. Los países del norte de Europa, como las naciones escandinavas y Alemania, también exhiben sistemas políticos multipartidistas que son menos proclives a la política mayoritaria y populista y están más inclinados hacia las coaliciones políticas que construyen posiciones de compromiso atractivas para múltiples sectores políticos. Más aún, los altos niveles de integración entre las instituciones educativas y los mercados de trabajo en esos países del norte de Europa traen aparejado que estas naciones sean más capaces de garantizar una trayectoria de empleo para la mayoría de los individuos y que, por tanto, resulte menos probable la producción de una «underclass», una población excluida de la vida social y económica (el control gubernamental del flujo de trabajo inmigrante funciona para proteger a sus *nativos* de la marginación, una carga que recae, en cambio, en los extranjeros e inmigrantes). Por el contrario, países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda tienen más de las características de Estados Unidos y Gran Bretaña y son más proclives a adoptar políticas neoliberales y llevar adelante medidas de exclusión social. Son estas naciones las que más probablemente desarrollarán una cultura del control y una política penal punitiva al estilo de Estados Unidos.

Las variaciones nacionales, por lo tanto, importan. Pero cuando consideramos los patrones nacionales de respuestas adaptativas a desarrollos estructurales generalizados debemos tener claro qué es lo que está en juego. Y en este sentido, el libro insiste en que lo que está en juego es tanto la «cultura» como la «política». Las variaciones nacionales son producidas por la «política» y las elecciones que involucra, pero también por las preferencias y acciones privadas, dado que la cultura del control involucra a actores privados tanto como a agencias estatales. Cuando se trata de elaborar leyes o diseñar políticas públicas, las elecciones y acciones políticas son, sin duda, determinantes. Pero es posible sobreestimar el alcance de la acción política y exagerar el grado de elección que se encuentra disponible, en términos realistas, para los actores gubernamentales

y no gubernamentales. Y es demasiado fácil olvidar el grado en que los actores políticos son, a su vez, blanco de acciones. Como *La cultura del control* busca subrayar, tales elecciones siempre están condicionadas por estructuras institucionales, fuerzas sociales y valores culturales. Nuestra tendencia a concentrarnos en los legisladores, los políticos y los diseñadores de políticas públicas como si fuesen los actores principales en la producción del cambio penal puede parecer una focalización realista en quienes ejercen el poder y en la arena en la que el poder se ejerce, pero, sin embargo, resulta en cierta medida no sociológica. Los actores políticos operan en el marco de un campo estructurado de fuerzas cuya lógica están usualmente obligados a obedecer. Son quienes llevan adelante los últimos movimientos más que quienes llevan adelante los primeros. Concentrarse solamente en estos actos y actores es ignorar las largas cadenas de interdependencia que los vinculan a los intereses y elecciones planteadas por otros actores e instituciones sociales.

El objetivo analítico del libro, que resulta también su afirmación normativa fundamental, es permitir a los lectores mirar, más allá de los políticos y diseñadores de políticas públicas, las condiciones sociales y culturales que estructuran las decisiones políticas y hacen que ciertos esquemas sociales parezcan posibles y deseables. Sostengo que estos esquemas y las relaciones entre los grupos sociales –tal como son moldeados a través de la economía, los medios masivos de comunicación y la totalidad del sistema institucional– determinan nuestras percepciones del peligro y su castigo. Ofrezco una respuesta sociológica a la pregunta acerca de cómo fracasamos en la tarea de «reconocer al otro», cómo limitamos la identificación *empática*, cómo establecemos la distancia y la demonización, y explico estos resultados en función de las dinámicas grupales y las relaciones sociales, más que en los términos abstractos e indiferenciados que los filósofos tan frecuentemente utilizan. Este análisis no intenta plantear que dichos desarrollos son necesarios o inevitables. Lejos de eso, trata de demostrar que tienen sus raíces tanto en los compromisos culturales y las elecciones cotidianas que los individuos, familias y empresas adoptan en la «sociedad civil», como en las agencias gubernamentales y los políticos.

Deseo demostrar que los problemas del control y el castigo del delito son problemas de orden social que nos implican a todos. Intento mostrar cómo las nuevas libertades y placeres que los liberales modernos abrazan tienden a producir inseguridades crónicas y

una *punitividad* que los hace temblar. Pretendo señalar las responsabilidades de los ciudadanos y las empresas y repolitizar nuestra concepción de la sociedad civil insistiendo en que son tanto las elecciones privadas como las políticas gubernamentales las que moldean nuestra cultura y nuestra sociedad. Deseo insistir, por último, en que los supuestos y ansiedades, conocimientos y técnicas, poderes y pasiones a través de los cuales controlamos a los otros no son sólo medidas de la solidaridad y la civilidad –aun cuando ciertamente lo son–, sino también, eventualmente, los medios a través de los cuales nos controlamos a nosotros mismos.

Espero que mis lectores de habla española tengan estas precauciones en mente al considerar el análisis y los argumentos del libro. Tal vez algunos de ellos acepten la invitación que el libro hace a investigar las formas en que se vive la modernidad tardía y cómo el delito y el control se experimentan en sus propios países. En el marco del proyecto de comprender nuestro presente, sus voces y perspectivas serán bienvenidas.

Deseo agradecer a mi traductor, el profesor Máximo Sozzo –un distinguido sociólogo del delito y del castigo por derecho propio–, y a mi editora, Yamila Sevilla, la capacidad y el trabajo que aportaron en la realización de este libro.

DAVID GARLAND,
Nueva York
Octubre de 2004

I

UNA HISTORIA DEL PRESENTE

Nos acostumbramos rápidamente a las cosas. Hoy más que nunca, es fácil vivir en la inmediatez del presente y perder todo sentido de los procesos históricos de los cuales emergieron nuestras estructuras actuales. En Estados Unidos el público parece ahora bastante acostumbrado a vivir en un país que en cualquier día del año mantiene a dos millones de sus ciudadanos presos y quita la vida a dos o más delincuentes por semana. De modo similar, el público británico ya no parece sorprendido por la existencia de prisiones privadas que albergan una proporción creciente de los presos y los ciudadanos se dedican a sus asuntos casi sin notar las cámaras de vigilancia que apuntan desde lo alto a las calles de todas las ciudades importantes. A ambos lados del Atlántico, las condenas obligatorias, los derechos de las víctimas, las leyes de notificación a la comunidad, la policía privada, las políticas de «ley y orden» y una acentuada creencia en que la «prisión funciona», se han convertido en elementos comunes en el paisaje del control del delito y no sorprenden a nadie, aunque aún provoquen consternación e incomodidad en ciertos círculos.

Para el ciudadano moderadamente informado que lee los diarios o mira las noticias por televisión, éstos son rasgos que se dan por sentados de la política contemporánea de control del delito. Tienen la misma familiaridad y fácil inteligibilidad que otros elementos comunes de nuestro mundo de la vida cotidiana, tales como la televisión por cable, los teléfonos móviles o los centros comerciales suburbanos. Pero el hecho más llamativo de estas políticas de control del delito es que todas y cada una de ellas sorprendería (e incluso quizá le resultaría chocante) a un observador histórico que viera este panorama desde el punto de vista del pasado reciente. Hace sólo treinta años, cada uno de estos fenómenos hubiese parecido altamente improbable, incluso para el observador más informado y actualizado. Por obvias y de sentido común que nos parezcan nuestras estructuras actuales, resultan profunda-

mente sorprendentes y causan perplejidad si se las considera desde un punto de vista histórico que nos sea incluso muy cercano en el tiempo. Como sostendré en las páginas que siguen, la trayectoria histórica del control del delito en Gran Bretaña y Estados Unidos en las últimas tres décadas ha sido casi exactamente lo opuesto de lo que se anticipaba en 1970. Releyendo documentos oficiales, informes de investigaciones y análisis de los expertos de ese período, encontramos un conjunto de supuestos y expectativas que ha sido completamente trastocado por los eventos subsecuentes.[1]

Se dice a veces que los eventos se vuelven más fácilmente predecibles una vez que han ocurrido. Pero los procesos históricos que nos llevaron de las expectativas difundidas a comienzos de la década de 1970 a los resultados alcanzados en las décadas siguientes siguen desafiando nuestra capacidad de comprender. Aún no sabemos realmente cómo llegamos de allí a aquí y por qué el futuro del control del delito –que es el presente que ahora habitamos– resultó tan diferente del que difundidamente se esperaba hace una generación. Como antídoto frente a esta amnesia social, este libro se propone desarrollar una historia del presente del campo del control del delito y la justicia penal. En el proceso de describir esta historia, apunta a resolver un problema que ha dejado atónitos a los analistas durante buena parte de los últimos veinte años: el problema de explicar cómo nuestras respuestas contemporáneas al delito llegaron a tomar la forma que tomaron, con todos sus aspectos nuevos y contradictorios. La tarea es desenredar la madeja de fuerzas transformadoras que durante décadas han estado reconstruyendo de manera sorprendente e inesperada esas respuestas y comprender el conjunto de prácticas y políticas que han emergido como consecuencia de estos desarrollos.

Al describir este trabajo como una «historia del presente», intento distanciarme de las convenciones de la historia narrativa y, por encima de todo, de cualquier expectativa de una historia exhaustiva del período reciente. Mi preocupación primordial es analítica más que archivística. Se trata de comprender las condiciones históricas de existencia de las que dependen las prácticas contemporáneas, en particular las que parecen más curiosas e inquietantes. La investigación histórica –junto con el análisis sociológico y penológico– es empleada aquí como un medio para descubrir cómo estos fenómenos llegaron a adquirir sus características actuales. La historia que propongo no está motivada por un interés

histórico por entender el pasado, sino por un interés crítico por dar cuenta del presente. Es una tentativa genealógica que apunta a rastrear las fuerzas que hicieron nacer nuestras prácticas actuales y a identificar las condiciones históricas y sociales de las que aún dependen. El objetivo no es pensar históricamente acerca del pasado, sino más bien usar la historia para repensar el presente.[2]

Si esta tentativa genealógica tiene éxito, ofrecerá un medio para analizar las nuevas prácticas de control del delito que se han gestado en las últimas tres décadas y descubrir los supuestos, discursos y estrategias que dan forma y estructura a este campo social.[3] También identificará los intereses políticos y los significados culturales que dan soporte a estas nuevas estructuras, así como los mecanismos específicos que conectan las instituciones de control del delito con otros campos sociales.

En el curso de este análisis me planteo una serie de preguntas que son genealógicas y sociológicas. La indagación genealógica parte de las siguientes preguntas: «¿Cuáles son los procesos sociales e históricos que dieron nacimiento a nuestras maneras actuales de controlar el delito y hacer justicia?» y «¿De qué condiciones históricas dependen estas instituciones?». La investigación sociológica está más bien concentrada en la estructura y funcionamiento contemporáneo de este campo, planteándose «¿Cuáles son las reglas de discurso y acción que organizan las diversas prácticas que componen este campo?», «¿Cómo están relacionadas estas reglas y prácticas con las de otros campos sociales, tales como el «welfare»,* la po-

* La expresión «welfare», en inglés y tal como la usa el autor a lo largo de este libro, hace referencia al conjunto de las intervenciones sobre la «cuestión social» estructuradas en el marco de una transformación radical de la forma de Estado producida desde fines del siglo XIX en diferentes contextos, con modalidades diversas, pero que se unifican en ciertos puntos básicos en la referencia al «welfare state» o «Estado de bienestar», –expresiones que serán usadas indistintamente a lo largo del texto. Hemos decidido mantener la palabra en inglés pues es frecuente su utilización en otras lenguas –por ejemplo, en italiano– y para evitar la confusión que podría generar su traducción al castellano como «asistencia social», «ayuda social» o expresiones semejantes que no connotan la especificidad de las intervenciones sobre la «cuestión social» en estos momentos históricos y en estos contextos culturales específicos. Por ello, hemos optado por introducir un adjetivo a partir de este uso –«welfarista», por «welfarist», propio del «welfare»– y, también, un nuevo sustantivo, «welfarismo» –por «welfarism»–, que hace alusión específicamente a la racionalidad política que encarna y expresa ese conjunto de intervenciones sobre la «cuestión social». [N. del T.]

lítica o la economía?» y «¿Qué función cumplen estas prácticas en el gobierno de la sociedad tardomoderna?».

Estas preguntas están inspiradas, en gran parte, por el trabajo de Michel Foucault, aunque mis análisis son menos ambiciosos filosóficamente y más orientados sociológicamente que buena parte de los estudios que siguieron sus pasos. Son primordialmente cuestiones analíticas que utilizan los recursos de la investigación social e histórica, pero que también involucran un aspecto normativo que debe explicitarse. Más allá de que lo reconociera o no, las exploraciones de Foucault siempre llevaron consigo una dimensión crítica, normativa, urgiéndonos a identificar los peligros y perjuicios implícitos en el estado de cosas contemporáneo y a indicar cómo podrían haber sido –e incluso podrían ser– de modo diferente nuestras estructuras sociales actuales. Este libro sigue la misma actitud crítica, pero he optado por atenuar esta voz normativa hasta completar mi análisis de cómo está constituido este campo de prácticas actualmente con toda su complejidad y contradicciones. Una de las lecciones perdurables del ejemplo de Foucault es que, si ha de tomarse con seriedad la teoría crítica, primero tienen que abordarse las cosas tal como son.

De este modo, el estudio aborda así un problema que es a la vez histórico, penológico y sociológico:

Histórico. Como describiré con más detalle más adelante, los últimos desarrollos en materia de control del delito y justicia penal producen perplejidad porque parecen involucrar una repentina y sorprendente reversión del patrón histórico preestablecido. Presentan una marcada discontinuidad que debe ser explicada. Los procesos de modernización que, hasta hace poco, parecían tan bien consolidados en este ámbito –principalmente las tendencias de largo plazo hacia la «racionalización» y la «civilización»– parecen ahora comenzar a revertirse.[4] La reaparición en la política oficial de sentimientos punitivos y gestos expresivos que parecen extraordinariamente arcaicos y francamente antimodernos tiende a confundir a las teorías sociales actuales sobre el castigo y su desarrollo histórico. Ni siquiera la lectura más inventiva de Foucault, Marx, Durkheim y Elias sobre el castigo podría haber predicho estos desarrollos recientes y, ciertamente, dichas predicciones no fueron realizadas.

Las últimas tres décadas han visto un acelerado desplazamiento de los supuestos que modelaron el control del delito y la justicia

penal durante la mayor parte del siglo XX. Las agencias centrales de la justicia penal en el Estado moderno han vivido cambios bastante radicales en sus prácticas y misiones organizacionales. Las formas actuales de actividad policial, de persecución penal, de imposición de condenas y de ejecución penal persiguen nuevos objetivos, encarnan nuevos intereses sociales y se basan en nuevas formas de conocimiento, todo lo cual parece ser bastante contrario a las ortodoxias que prevalecieron durante la mayor parte del siglo pasado. Lo que llamaré «welfarismo penal» –los dispositivos institucionales que caracterizaron crecientemente el campo desde la década de 1890 hasta la de 1970 y que moldearon el sentido común de generaciones de autoridades políticas, académicos y operadores– ha sido recientemente sacudido hasta sus mismas raíces. Frente a esta conmoción, se deben abordar una serie de cuestiones históricas. ¿Cuál es la naturaleza del cambio? ¿Qué distingue al campo actual reconfigurado del «complejo penal-welfare»* que existió durante la mayor parte del siglo XX? ¿Qué conjunción de desarrollos sociales y penales precipitó este giro de los acontecimientos? ¿Y cómo deben comprenderse estos desarrollos?

Penológico. Esta transformación rápida y de gran alcance ha provocado disenso y no poco desconcierto entre los operadores y estudiosos del ámbito penal. En lugar del progreso esperado en torno a ciertas líneas de desarrollo predeterminadas o, aun, de los reveses y fracasos temporales que eran familiares en el pasado, los nuevos cambios aparecieron como un ataque frontal contra el sistema existente. Los operadores formados antes de la década de 1980 han visto a sus preciadas ortodoxias sufrir revisiones importantes; formas y códigos de conducta vigentes que se han vuelto obsoletos; cambios en la distribución de los poderes y propósitos y objetivos que no tenían lugar en el viejo sistema que se vuelven cada vez más prominentes. En lugar del «cambio como siempre»

* La expresión en inglés «penal-welfare complex» fue acuñada por David Garland en su libro *Punishment and Welfare* (1985) para hacer referencia a la peculiar configuración de las estrategias e instituciones de control del delito en el marco del ascenso del «Estado de bienestar» en el contexto británico desde fines del siglo XIX. Hemos decidido utilizar una traducción literal de la expresión con la finalidad de que la expresión en castellano tenga una homología de posición con respecto a la versión inglesa. [N. del T.]

ha emergido la sensación alarmante de la desestructuración de una trama conceptual que, durante la mayor parte del siglo, había cohesionado a las instituciones de la justicia penal y les había dado sentido.

Dentro del breve tiempo que se tarda en progresar de la capacitación básica a la mitad de la carrera profesional, toda una generación de operadores –agentes de «probation»,* funcionarios de prisiones, fiscales, jueces, agentes policiales y criminólogos– ha visto que su mundo profesional era completamente trastocado. Las jerarquías se volvieron precarias; los hábitos consolidados fueron deconstruidos; se reformularon los objetivos y prioridades; se alteraron las prácticas normales de funcionamiento y se cuestionó el conocimiento experto de los profesionales, considerado con creciente escepticismo. El rápido surgimiento de nuevas maneras de pensar y actuar sobre el delito y el concomitante descrédito de viejos supuestos y orientaciones profesionales aseguraron que muchos operadores y académicos del ámbito penal vivieran las décadas de 1980 y 1990 con una sensación crónica de crisis y anomia profesional.

En una fecha tan reciente como 1970, los involucrados en la tarea del control del delito compartían un conjunto común de supuestos respecto de los marcos que conforman la justicia y la práctica penal. Había un campo institucional relativamente consolidado, consciente de sí mismo, y los debates y desacuerdos se daban dentro de límites bien establecidos. Los manuales sobre la justicia penal y los manuales de capacitación de los operadores de este campo podían articular las premisas que guiaban la práctica penal y transmitir con confianza esta cultura de una generación a la siguiente. Actualmente, para bien o para mal, no existe un acuerdo semejante, una cultura consolidada o, siquiera, un sentido claro del cuadro general. El desarrollo de las políticas públicas parece ser altamente volátil, con una cantidad sin precedentes de actividad le-

* Por «probation» se entiende la medida que en diversos momentos del desenvolvimiento del proceso penal, y antes del dictado de la sentencia penal, produce el efecto de suspenderlo, debiendo el imputado de delito desarrollar su vida de acuerdo a ciertas condiciones y reglas y –en la mayor parte de sus instrumentaciones prácticas– ser asistido y supervisado por un oficina encargada de ello que generalmente está integrada por operadores especializados en el trabajo social. Hemos mantenido la utilización de la expresión en ingles pues la misma se ha venido empleando muy frecuentemente de esta manera en la literatura especializada en castellano en los últimos años. [N. del T.]

gislativa, mucho disenso en las filas de los grupos de operadores y una serie de conflictos entre expertos y políticos. Las líneas de batalla en los debates se ven desdibujadas y en rápida transformación. Nadie está muy seguro de qué es radical y qué es reaccionario. Prisiones privadas, evaluaciones de impacto sobre las víctimas, leyes de notificación a la comunidad, guías para la determinación de las condenas, vigilancia electrónica, castigos en la comunidad, «policía de la calidad de vida», justicia restaurativa; éstos y docenas de desarrollos más nos conducen a un territorio poco familiar donde las líneas ideológicas están lejos de ser claras y donde los viejos supuestos son una guía poco fiable.

El flujo constante y la energía febril de esta transición han dejado exhausta y desilusionada a la vieja generación de operadores de la justicia penal, a la deriva, divorciados de los ideales y los ejemplos que eran sus puntos de referencia y en torno a los cuales fueron educados. Mientras tanto, sus colegas más jóvenes no cuentan con ninguna ideología o marco conceptual estable para guiar sus acciones y moldear sus visiones. Las costumbres tradicionales están pasadas de moda. Es difícil gestionar o siquiera pensar algunas cuestiones porque no hay una ideología bien articulada y establecida para gobernar nuestro pensamiento y dar fundamento a nuestros juicios. Lo que Pierre Bourdieu llamaría el *habitus* de muchos operadores capacitados –sus disposiciones e ideologías ocupacionales incorporadas, las orientaciones comunes que «ni siquiera es preciso mencionar»– ha sido socavado y se ha tornado ineficaz. Durante dos décadas, como mínimo, el derecho y la política penal han estado funcionando sin mapas de ruta claros, en un terreno en gran medida desconocido. Para que este campo tenga algo de autoconciencia y alguna posibilidad de autocrítica y autocorrección, es preciso reescribir nuestros manuales y revisar profundamente nuestro sentido de cómo funcionan las cosas.

Al comienzo del siglo XXI, luego de varias décadas de cambio continuo e incertidumbre, los nuevos contornos del campo parecen estar comenzando a definirse con una solidez y claridad que permiten confiar un poco más en nuestro intento de dibujar un mapa de este territorio. Ha comenzado a darse un reagrupamiento, se están estableciendo nuevos principios, lentamente comienzan a delinearse con claridad nuevos supuestos básicos, aunque nada de esto está claramente articulado aún ni se tiene plena conciencia de ello. En la medida en que el panorama del control del delito ha comenzado a esta-

bilizarse y sus nuevas regiones comienzan a ser mejor conocidas, podemos comenzar a explorar su carácter en una escala más amplia.

Uno de los propósitos de este libro es hacer que avance este proceso de autoconciencia y reflexividad e identificar los nuevos marcos que están emergiendo actualmente. Este propósito no se persigue para asegurar un funcionamiento más óptimo del sistema o para calmar las ansiedades de los operadores penales. En cambio, su intención es abrir estos dispositivos a una crítica informada y ayudar a desarrollar una comprensión de los efectos sociales y el significado político del sistema que se está formando.

Sociológico. Las instituciones del control del delito y de la justicia penal tienen determinadas condiciones de existencia. Forman parte de una red de gobierno y producción de orden social que, en las sociedades modernas, incluye el sistema legal, el mercado laboral y las instituciones del «welfare state». Se refieren a y son sostenidas por otras instituciones y controles sociales y están asentadas en configuraciones específicas de acción cultural, política y económica. Por lo que, si bien el campo del control del delito tiene cierta autonomía y una capacidad para generar internamente desarrollos y cambios, cualquier transformación importante en la configuración del campo será un signo de transformaciones correlativas en la estructura de los campos sociales e instituciones contiguos.

Este campo del control del delito se caracteriza por dos patrones de acción que se entrelazan y condicionan mutuamente: los controles formales ejercidos por las agencias de la justicia penal estatal y los controles sociales informales radicados en las actividades e interacciones cotidianas de la sociedad civil. Las instituciones formales del control del delito tienden a ser reactivas y adaptativas. Funcionan buscando complementar los controles sociales de la vida cotidiana, aunque a veces interfieren con estos controles sociales y erosionan su efectividad. Al transformarse el carácter de la vida cotidiana, sus hábitos y rutinas cambiantes a menudo producen consecuencias en la estructura de los controles informales que pueden, a su vez, generar problemas para el funcionamiento y la efectividad de las instituciones de control formal. Tenemos que tener presente, por tanto, que el campo del control del delito involucra las actividades de producción de orden social de las autoridades *y también* las actividades de actores y agencias privados, con su vida y hábitos cotidianos. Demasiado a menudo concentramos nues-

tra atención en las instituciones estatales y desatendemos las prácticas sociales informales de las que depende la acción estatal.

La reconfiguración del campo del control del delito involucra mucho más que un simple cambio en la respuesta de la sociedad frente al delito. También implica nuevas prácticas de control de las conductas y de hacer justicia, concepciones revisadas del orden y el control social y maneras modificadas de mantener la cohesión social y manejar las relaciones entre los grupos sociales. La remodelación de un campo institucional consolidado, el surgimiento de objetivos y prioridades distintos y la aparición de nuevas ideas respecto de la naturaleza del delito y de los delincuentes también implica cambios en las bases culturales de estas instituciones. Sugieren la posibilidad de que, detrás de estas nuevas respuestas frente al delito, haya un nuevo patrón de mentalidades, intereses y sensibilidades que ha alterado la manera en que pensamos y sentimos respecto de este problema.

Investigar los nuevos patrones del control del delito es, por tanto y al mismo tiempo, investigar cómo se reconstruye la sociedad y sus instituciones para la producción de orden. Implica también preguntar: «¿Cuál es el nuevo problema del delito y el orden social al que responde el sistema de control del delito que está surgiendo?», «¿Cuál es la nueva estrategia de gobierno de la que forma parte?», «¿Cuáles son las nuevas condiciones sociales que hicieron que existieran?». Las relaciones sociales están tan densamente entretejidas que una investigación sobre la transformación de un campo institucional lleva inexorablemente a analizar campos contiguos y las relaciones culturales, políticas y económicas subyacentes. Como mostraré a lo largo del libro, el campo actual del control del delito es el resultado de opciones políticas y decisiones administrativas, pero estas opciones y decisiones están radicadas en una nueva estructura de las relaciones sociales y están coloreadas por un nuevo patrón de sensibilidades culturales.

Indicadores de cambio

Ahora bien, ¿cuáles son los cambios a los que me he estado refiriendo? ¿Cuáles son las señales de movimiento, los hitos visibles del nuevo territorio que está surgiendo? La simple afirmación de que se han observado cambios y transformaciones, un tanto inconvenientemente, trae aparejados algunos problemas teóricos com-

plejos y algunas delicadas cuestiones de análisis histórico y penológico. Como muestran los debates en la literatura sobre el tema, especificar *lo que* ha ocurrido es casi tan controvertido como explicar *por qué* ha ocurrido. Sin embargo, es posible señalar una serie de desarrollos que la mayoría de los autores bien informados reconocería, aunque no sea más que como punto de partida para el debate. Aquí simplemente quiero catalogar estos signos de transformación que han sido percibidos por los operadores y académicos. Los presento aquí como una primera aproximación a lo que está pasando, insuficientemente teorizada, aunque al desarrollar mi análisis daré cuenta más detalladamente de cada uno de ellos.

Estas «observaciones», por supuesto, son de por sí interpretaciones, en la medida en que utilizan herramientas conceptuales y categorías analíticas y hacen juicios sobre cambios cualitativos o cuantitativos. Pero son interpretaciones ampliamente compartidas y frecuentemente recurrentes que no son especialmente polémicas y tampoco están estrechamente vinculadas a una interpretación o teoría específica. Comenzando con esta definición deliberadamente débil del problema a explicar, el resto del libro intenta repensar esta serie preliminar de observaciones, extenderlas y elaborarlas, ofrecer una descripción de cómo se originaron y explicar su importancia para el control del delito y el orden social en la sociedad tardomoderna.

Aquí y a lo largo de este libro me baso en evidencias del Reino Unido y Estados Unidos. Mi argumento será que las fuertes similitudes que aparecen en las políticas y prácticas recientes de estas dos sociedades –con patrones que se repiten en los cincuenta Estados y el sistema federal en Estados Unidos y en los tres sistemas legales del Reino Unido– son evidencias de los patrones subyacentes de transformación estructural y que estas transformaciones se producen como consecuencia de un proceso de adaptación a las condiciones sociales que actualmente caracterizan a estas (y otras) sociedades. No sostengo que el patrón de desarrollo que se encuentra en estas dos sociedades es universal: hay importantes diferencias nacionales que distinguen la trayectoria específica de estos contextos políticos entre sí y con respecto a los de otras sociedades. Tampoco sostengo que las experiencias recientes del Reino Unido y Estados Unidos son similares en todos los aspectos y frecuentemente señalaré distinciones de tipo, de grado y de énfasis que siguen diferenciándolas.[5] Sin embargo, sostengo que los problemas institucionales y las respuestas políticas que han aparecido en estos dos lu-

gares son lo suficientemente parecidos como para permitirme hablar, en ciertos casos, de tendencias estructurales que caracterizan a ambas. Eso también me lleva a suponer que muchos de los problemas e inseguridades subyacentes son, o pronto serán, familiares en otras sociedades tardomodernas, aun cuando sus respuestas culturales y políticas y trayectorias sociales resulten ser bastante diferentes.[6] Como sugeriré en las siguientes páginas, el patrón de riesgos, inseguridades y problemas de control frente a los que los gobiernos, corporaciones y ciudadanos estadounidenses y británicos han estado reaccionando son aquellos que generan típicamente las instancias sociales, económicas y culturales de la modernidad tardía, aun cuando las políticas, instituciones y adaptaciones culturales que modelan sus respuestas no lo son.

A partir de la extensa literatura sobre control del delito y justicia penal en Estados Unidos y Gran Bretaña se pueden indicar las corrientes de cambios más importantes que se han dado en los últimos treinta años.

El declive del ideal de la rehabilitación

Si se le pide que describan los cambios más importantes en la política penal en los últimos treinta años, los operadores sin duda mencionarían «el declive del ideal de la rehabilitación», frase que Francis Allen popularizó al utilizarla como el título de su libro de 1981.[7] Una descripción más cautelosa de lo ocurrido escrita veinte años después podría hablar, en cambio, del debilitamiento en las intervenciones de la justicia penal de argumentos correccionalistas y welfaristas; de una reducción del énfasis puesto en la rehabilitación como objetivo de las instituciones penales y de cambios en las leyes que regulan las condenas penales que divorcian la participación en programas de tratamiento de la extensión de la condena que se está cumpliendo.

Como veremos, siguen funcionando programas de «rehabilitación» en las prisiones y en otros lugares, con tratamientos particularmente dirigidos hacia «individuos de alto riesgo» como los agresores sexuales, los drogodependientes y los ofensores violentos. Y la década de 1990 ha visto un resurgimiento del interés en los estudios acerca de «¿qué funciona?» que desafían algunas de las conclusiones más pesimistas de la década de 1970.[8] Pero hoy, los programas de rehabilitación ya no pretenden expresar la ideología dominante del sistema

y ni siquiera pretenden ser el propósito principal de ciertas medidas penales. Las leyes que regulan las condenas penales ya no se ajustan a ideas correccionalistas tales como la indeterminación y la liberación anticipada. Y las posibilidades rehabilitadoras de las medidas de la justicia penal rutinariamente se subordinan a otros objetivos penales, en particular, la retribución, la incapacitación y la gestión del riesgo.

Aún así, Allen tenía razón al observar que, desde finales de la década de 1970 en adelante, se estaba produciendo un debilitamiento asombrosamente repentino del ideal de la rehabilitación. Este cambio de opinión se dio primero y de modo más acusado entre los académicos pero, eventualmente con más dudas, también afectó a las aspiraciones de los operadores, el razonamiento práctico de las autoridades políticas y las expectativas del público en general.[9] En un período muy corto se volvió común considerar el valor central de todo el «complejo penal-welfare» no sólo como un ideal imposible sino, mucho más radicalmente, como un objetivo político que no vale la pena tratar de alcanzar, incluso peligroso, ya que era contraproducente en sus efectos y equivocado en sus premisas.

Esta caída en desgracia de la rehabilitación ha sido inmensamente significativa. Su declive fue el primer indicador de que el esquema de la modernidad –que se había fortalecido incesantemente a lo largo de un siglo– estaba comenzando a desarticularse. La rehabilitación había sido el soporte estructural central del campo, la piedra basal en un arco de prácticas e ideologías que se sostenían recíprocamente. Cuando se vino abajo la fe en este ideal, comenzó a deshacerse todo el tejido de supuestos, valores y prácticas sobre los que se había construido la penalidad moderna.

El resurgimiento de las sanciones punitivas y la «justicia expresiva»*

Durante la mayor parte del siglo XX, las penalidades que aparecían como explícitamente retributivas o deliberadamente duras fue-

* Por «justicia expresiva» se entiende, en la literatura contemporánea de la sociología del castigo de lengua inglesa, una forma de funcionamiento de la justicia penal que coloca en un primer plano la tarea de «expresar», justamente, la ira y el resentimiento provocados por el delito en el público a través de la faz simbólica del castigo, *sin intentar, instrumentalmente, articular medidas destinadas al fin de la reducción del delito.* [N. del T.]

ron ampliamente criticadas como anacronismos en un sistema penal «moderno». Pero en los últimos veinte años hemos visto en Estados Unidos y Gran Bretaña la reaparición de la retribución, del «merecimiento justo», como un objetivo político generalizado, promovido inicialmente contra la supuesta injusticia de las condenas individualizadas.[10] Este desarrollo, por cierto, promovió la preocupación por la proporcionalidad y la determinación de la sentencia penal que guiaba a sus impulsores liberales. Pero también ha reestablecido la legitimidad de un discurso explícitamente retributivo que, a su vez, le ha hecho más fácil a los políticos y las legislaturas expresar abiertamente sentimientos punitivos y aprobar leyes más draconianas. En unos pocos ejemplos, pero simbólicamente significativos, hemos visto la reaparición de medidas decididamente «punitivas» tales como la pena de muerte, la cadena de forzados y el castigo corporal. Y si bien las autoridades políticas británicas han evitado los excesos de los Estados del sur de Estados Unidos, se ve de todos modos un cierto eco de aquéllos en el lenguaje adoptado por los ministros del gobierno del Reino Unido cuando sostienen que deberíamos «condenar más y comprender menos» y esforzarnos por asegurar que las condiciones en las prisiones sean adecuadamente «austeras». Formas de desacreditación y humillación pública que durante décadas han sido consideradas obsoletas y excesivamente denigratorias son valoradas por quienes hoy las impulsan políticamente, precisamente, por su claro carácter punitivo. De ahí las nuevas leyes estadounidenses sobre la notificación pública de la identidad de los agresores sexuales, el uso del uniforme rayado por parte del convicto o el trabajo en la cadena de forzados, y también sus equivalentes británicos más moderados: el registro de pedófilos y el requisito del uso de uniforme y de trabajos denigratorios para quienes realizan trabajo comunitario obligatorio.[11]

Durante la mayor parte del siglo XX era virtualmente tabú la expresión abiertamente asumida de sentimientos vengativos, al menos por parte de los funcionarios del Estado. En los últimos años los intentos explícitos de expresar la ira y el resentimiento públicos se han convertido en un tema recurrente de la retórica que acompaña la legislación y la toma de decisiones en materia penal. Actualmente, se invocan frecuentemente los sentimientos de la víctima o de la familia de la víctima o de un público temeroso e indignado para apoyar nuevas leyes o políticas penales. Ha habido un visible cambio en el tono del discurso oficial. El castigo –en el

sentido de castigo expresivo que transmite el sentimiento del público– es una vez mas un propósito respetable, abrazado abiertamente, llegando a afectar no sólo a las condenas más graves para las ofensas más serias, sino también a la justicia juvenil y las penalidades comunitarias. El lenguaje de la condena y el castigo ha retornado al discurso oficial y lo que se presenta como la «expresión del sentimiento público» a menudo se ha impuesto a los pareceres profesionales de los expertos de la penología.[12]

Esta adopción explícita de objetivos antes desacreditados también ha transformado el discurso académico, más formal, de la filosofía del castigo. La última ola de teoría normativa destaca los aspectos simbólicos, expresivos y comunicativos de la sanción penal; de esta forma los filósofos comienzan a crear argumentos en favor de las medidas retributivas que mejor expresan los supuestos culturales e intereses políticos que moldean actualmente la práctica del castigo.[13]

Cambios en el tono emocional de la política criminal

Las políticas públicas que regulan el delito y el castigo siempre invocan y expresan una gama de sentimientos colectivos. A lo largo del período en que predominaba el «complejo penal-welfare», el tono dominante de las autoridades era la confianza en el progreso de la lucha contra el delito y de la racionalización de la justicia penal. El sentimiento invocado para justificar las reformas penales era en la mayoría de los casos un sentido progresista de justicia, una evocación de la «dignidad» y la «humanidad» y una compasión por las necesidades y los derechos de los menos afortunados. Estos sentimientos eran, sin duda, los valores a los que aspiraban las élites políticas más que la sensibilidad del público en general y, en un cierto sentido, su evocación era una forma de encubrir intereses profesionales y estrategias de poder. Pero la invocación sistemática de estos sentimientos servía para profundizar su dominio sobre la imaginación moral y justificar muchas de las cosas que se hacían en su nombre. Todavía hoy tales sentimientos siguen presentes y se los sigue invocando, en particular por los partidarios de la «justicia restaurativa», cuyas propuestas comienzan a lograr pequeños avances en los márgenes de la justicia penal.[14] Pero ya no expresa el tono emocional del discurso público sobre el delito y el castigo.

Desde la década de 1970 el temor al delito ha venido adquiriendo una mayor relevancia. Lo que en un tiempo se veía como una ansiedad situacional y localizada, que afectaba a los individuos y vecindarios en peores condiciones, ha llegado a considerarse como un problema social fundamental y una característica de la cultura contemporánea.[15] El temor al delito ha llegado a considerarse como un problema en y por sí mismo, claramente distinto del delito y la victimización reales, y se han desarrollado políticas particulares que no apuntan a reducir el delito, sino los niveles de temor. Actualmente, estudios promovidos por los gobiernos analizan regularmente los niveles y el carácter de este temor, categorizando y midiendo las reacciones emocionales provocadas por el delito –temores concretos, temores provocados, inseguridad generalizada, ira, resentimiento– correlacionándolos con los patrones reales de riesgo y victimización.[16]

La aparición del temor al delito como tema cultural importante es confirmada por estudios de opinión pública que han relevado que hay una presunción difundida en la gran mayoría del público en Estados Unidos y Gran Bretaña de que las tasas de delito están aumentando –mas allá de su evolución real–, así como también de que hay una escasa confianza del público en la capacidad del sistema de justicia penal para hacer algo al respecto.[17] Esta sensación de un público temeroso y resentido ha tenido fuerte impacto en el estilo y el contenido de las políticas públicas en los últimos años. Se ha redramatizado el delito. La imagen común vinculada al welfarismo, del delincuente como un sujeto necesitado y desfavorecido, merecedor de ayuda, ha desaparecido prácticamente en la actualidad. En cambio, las imágenes conjuradas para acompañar la nueva legislación tienden a ser descripciones estereotípicas de jóvenes ingobernables, depredadores peligrosos y delincuentes de carrera incorregibles. Acompañando estas imágenes proyectadas y como una respuesta retórica a ellas, el nuevo discurso de la política criminal invoca sistemáticamente un público lleno de ira, cansado de vivir con temor, que exige medidas fuertes de castigo y protección. El sentimiento que atraviesa la política criminal es ahora con más frecuencia un enojo colectivo y una exigencia moral de retribución en lugar del compromiso por buscar una solución justa, de carácter social. La temperatura emocional de las políticas públicas se ha elevado.

El retorno de la víctima

A lo largo de las últimas tres décadas ha habido un claro regreso de la víctima al centro de la escena en la política de la justicia penal. En el «complejo penal-welfare», las víctimas individuales apenas aparecían como miembros del público cuyos reclamos provocaban la acción del Estado. Sus intereses estaban subsumidos en el interés general del público y, por cierto, no se contraponían a los intereses del delincuente. Todo esto ha cambiado ahora. Los intereses y los sentimientos de las víctimas –las víctimas mismas, las familias de las víctimas, las víctimas potenciales, la figura abstracta de «la víctima»– se invocan ahora rutinariamente para apoyar medidas de segregación punitiva. En Estados Unidos los políticos llaman a conferencias de prensa para anunciar leyes que establecen condenas obligatorias y son acompañados en el podio por los familiares de las víctimas del delito. Se aprueba leyes que llevan el nombre de las víctimas: La ley Megan; la ley Jenna, la ley Brady. En Gran Bretaña las víctimas del delito aparecen como oradores en las conferencias de los partidos políticos y se ha creado un «Estatuto de las Víctimas» con amplio apoyo bipartidista.

El nuevo imperativo político es que las víctimas deben ser protegidas, se deben escuchar sus voces, honrar su memoria, deben poder expresar su ira y debe haber respuestas a sus temores. La retórica del debate penal frecuentemente invoca la figura de la víctima –típicamente un niño o una mujer o un familiar en duelo– como alguien que tiene derechos, que debe poder expresar su sufrimiento y cuya seguridad en el futuro debe ser garantizada. Toda atención inapropiada de los derechos o del bienestar del delincuente se considera como algo que va en contra de la justa medida de respeto por las víctimas. Se asume un juego político de suma cero, en el que lo que el delincuente gana lo pierde la víctima y estar «de parte» de las víctimas automáticamente significa ser duro con los delincuentes.[18]

La figura simbólica de la víctima ha cobrado vida propia y cumple un papel en los debates políticos y en los argumentos sobre políticas públicas que a menudo se aleja de lo que reclama el movimiento organizado de las víctimas o de las opiniones manifestadas por las víctimas encuestadas.[19] Éste es un hecho social nuevo y significativo. La víctima ya no es un ciudadano desafortunado que soporta los efectos de un acto delictivo dañino y cuyas preocupa-

ciones están subsumidas en el «interés público» que guía las decisiones de perseguir y sancionar penalmente del Estado. Actualmente la víctima, en cierto sentido, es un personaje mucho más representativo, cuya experiencia se considera como común y colectiva, en lugar de individual y atípica. Quien hable en nombre de las víctimas habla en nombre de todos nosotros, o por lo menos así lo sostiene el nuevo decálogo político de las sociedades con altas tasas de delito.[20] Las imágenes publicitadas de víctimas reales sirven como la metonimia personalizada, propia de la vida real –¡podría ser usted!–, de un problema de seguridad que se ha convertido en un rasgo definitorio de la cultura contemporánea.

Paradójicamente, esta visión de que «cualquiera» puede ser una víctima ha socavado la noción más antigua de «público», que ahora ha sido redefinido y desagregado. Ya no basta subsumir la experiencia de la víctima individual en la noción de bien público; el bien público debe ser individualizado, desagregado en partes individuales. Las víctimas, específicamente, deben tener voz, haciendo evaluaciones sobre el impacto potencial en las víctimas, siendo consultadas respecto del castigo y de las decisiones sobre la liberación del delincuente, recibiendo una notificación de los subsecuentes movimientos del delincuente. En síntesis, hay un nuevo tema cultural, un nuevo significado colectivo de ser víctima y una relación reelaborada entre la víctima individual, la víctima simbólica y las instituciones públicas de la justicia penal y el control del delito.

Por encima de todo, el público debe ser protegido

Proteger al público es una preocupación perenne de la política criminal y el sistema correccionalista de ningún modo se desentendía con respecto a ella. A fin de cuentas fueron los reformadores del «complejo penal-welfare» quienes inventaron la detención preventiva y la condena indeterminada y el sistema que operó durante la mayor parte del siglo XX se reservó poderes especiales para encarcelar delincuentes «incorregibles» y peligrosos por períodos indeterminados. Pero en una era en que las tasas de delito eran bajas y el temor al delito aún no era un tema político, la protección del público rara vez era el motivo que guiaba la toma de decisiones. Hoy se pone un nuevo y creciente énfasis en la necesidad de seguridad, la contención del peligro, la identificación y manejo de

cualquier tipo de riesgo. Proteger al público se ha convertido en el tema dominante de la política penal.

En las últimas décadas, la prisión se ha reinventado como medio de contención incapacitante que apunta supuestamente a los delincuentes violentos y a los reincidentes peligrosos, pero que también afecta a quienes cometen delitos menores. Se ha restado importancia a la función de reinserción social de la libertad condicional y de la probation y se le ha dado un peso renovado a sus funciones de control y evaluación del riesgo. Se vuelven posibles e incluso obligatorias condenas más elevadas de lo que se justificaría por consideraciones retributivas. Las leyes de notificación a la comunidad marcan públicamente a los delincuentes liberados, destacando sus delitos pasados y el posible peligro que representan para el futuro. Existe una cierta laxitud respecto de las libertades civiles de los sospechosos y los derechos de los presos y un nuevo énfasis en la custodia y el control efectivo. La demanda de protección *del* Estado ha sido desplazada en forma creciente por la exigencia de protección *por* el Estado. Garantías de procedimiento (tales como la regla de exclusión de la prueba indebida* en Estados Unidos y el derecho del acusado a guardar silencio en Gran Bretaña) han sido revisadas parcialmente; las cámaras de vigilancia han pasado a ser una presencia habitual en las calles de las ciudades y las decisiones sobre fianzas, excarcelación o libertad condicional ahora están bajo intensos cuestionamientos.[21] En estas cuestiones el público parece estar (o se lo presenta como que está) decididamente en contra de correr riesgos e intensamente preocupado por el peligro de ser dañado por delincuentes descontrolados. Ya no parecen tener un lugar tan destacado en la preocupación del público el riesgo que representan las autoridades estatales sin control, el poder arbitrario y la violación de las libertades civiles.

La politización y el nuevo populismo

Otra ruptura significativa con las prácticas del pasado es que la política criminal ha dejado de ser un asunto bipartidista que puede

* Se trata de la regla jurisprudencial que excluye la prueba obtenida en violación de los derechos constitucionales del imputado, comúnmente asociada a la «teoría del árbol de los frutos prohibidos». [N. del T.]

delegarse en expertos profesionales y se ha convertido en un asunto medular en la competencia electoral. Actualmente todas las cuestiones del control del delito están rodeadas por un discurso altamente politizado, de modo que cada decisión se adopta con gran publicidad y en el marco de la lucha política y cada error se convierte en un escándalo. El proceso de generación de las políticas públicas se ha vuelto profundamente *politizado* y *populista*. Las medidas de política pública se construyen de una manera que parece valorar, sobre todo, el beneficio político y la reacción de la opinión pública por encima del punto de vista de los expertos y las evidencias de las investigaciones. Los grupos profesionales que en un tiempo dominaban el proceso de toma de decisiones son crecientemente desplazados, mientras la política pública pasa a ser formulada por grupos de acción política y asesores políticos. Las nuevas iniciativas se anuncian en contextos políticos –la convención partidaria en Estados Unidos, la conferencia partidaria en Gran Bretaña, la entrevista televisada– y se las encapsula en frases altisonantes: «La prisión funciona», «Tres *strikes* [golpes] y estás fuera», «La verdad en la condena», «Prisiones sin lujos», «Condenas adultas para delitos adultos», «Tolerancia cero», «Duro con el delito, duro con las causas del delito».[22]

Existe actualmente una corriente claramente populista en la política penal que denigra a las élites de expertos y profesionales y defiende la autoridad «de la gente», del sentido común, de «volver a lo básico». La voz dominante de la política criminal ya no es la del experto, o siquiera la del operador, sino la de la gente sufrida y mal atendida, especialmente la voz de «la víctima» y de los temerosos y ansiosos miembros del público. Hace unas cuantas décadas, la opinión pública funcionaba como un ocasional freno de las iniciativas políticas; ahora opera como su fuente privilegiada. Se degrada la importancia de la investigación y el conocimiento criminológicos y en su lugar existe una nueva deferencia hacia la voz de la «experiencia», del «sentido común», de «lo que todos saben».[23]

La politización del control del delito ha transformado la estructura de relaciones que conecta el proceso político y las instituciones de la justicia penal. Los legisladores intervienen más directamente, imponen directivas, están más preocupados por someter la toma de decisiones en materia penal a la disciplina de la política partidaria y al cálculo político de corto plazo. Esto constituye una

marcada reversión del proceso histórico por el que el poder de castigar se fue delegando, en gran medida, a expertos y administradores profesionales. Esta transferencia inversa de poder se observa en una serie de medidas (la reforma de la ley para consagrar la condena fija, la condena obligatoria, los estándares nacionales, restricciones a la liberación anticipada, etcétera) que han transferido la toma de decisiones particulares, nuevamente, hacia el centro, primero a los tribunales y, luego, a la legislatura misma.[24]

La «politización» podría sugerir una polarización de las posiciones, pero la forma populista que ha adquirido la política penal ha tenido el efecto exactamente opuesto. Lejos de haber una diferenciación de posturas en materia de política criminal, lo que realmente ha sucedido en las décadas de 1980 y 1990 es el empobrecimiento del debate y una llamativa convergencia de propuestas políticas entre los principales partidos políticos. No es sólo un partido el que se ha alejado de la vieja ortodoxia correccionalista; todos lo han hecho. El centro de la gravedad política se ha corrido y se ha formado un nuevo consenso rígido en torno de medidas penales que se perciben como duras y agradables por parte del público.

La reinvención de la prisión

Durante la mayor parte del período de posguerra, las tasas de encarcelamiento en Estados Unidos y Gran Bretaña decrecieron con respecto a la cantidad de delitos registrados y delincuentes condenados. En el «complejo penal-welfare» de posguerra, la prisión era considerada una institución problemática, necesaria como último recurso, pero contraproducente y que poco servía a los objetivos correccionalistas. Los gobiernos invirtieron mucho esfuerzo en la tarea de crear alternativas al encarcelamiento y alentar a los jueces penales a utilizarlas, y durante la mayor parte del siglo XX parecía estar produciéndose un cambio secular en contra del encarcelamiento y a favor de las penalidades monetarias, la probation y las diversas formas de supervisión comunitaria. En los últimos veinticinco años esta tendencia de largo plazo se ha revertido, primero y de modo más contundente en Estados Unidos, pero más recientemente también en Gran Bretaña.[25]

La reversión de esta tendencia en Estados Unidos fue seguida por el aumento más pronunciado y sostenido en la tasa de encar-

celamiento que se ha registrado desde el nacimiento de la prisión moderna en el siglo XIX. En el período comprendido entre 1973 y 1997, la cantidad de presos encarcelados en Estados Unidos subió más de un 500 por ciento. Es igualmente llamativo el incremento que hubo en la frecuencia relativa de condenas custodiales (por oposición a las condenas que no consisten en privación de la libertad) y en la extensión promedio de la duración de las penas privativas de la libertad, aumento que continuó mucho después de que se diera un descenso en las tasas oficiales de delito. Luego de un siglo en el que la tendencia secular era el ascenso de las tasas de delito y el descenso de las tasas de encarcelamiento, el período reciente ha visto emerger, primero en Estados Unidos y luego en Gran Bretaña, el fenómeno opuesto: tasas de encarcelamiento crecientes y tasas de delito descendentes.[26]

En claro contraste con lo que era la visión convencional en el período anterior, el supuesto dominante actualmente es que la «prisión funciona», ya no como un mecanismo de reforma o rehabilitación, sino como medio de incapacitación y castigo que satisface la demanda política popular de retribución y seguridad pública. Los últimos años han atestiguado un llamativo giro en la suerte de la prisión. Una institución con una larga historia de expectativas utópicas e intentos periódicos de reinventarse –primero como penitenciaría, luego como reformatorio y, últimamente, como centro correccional– finalmente ha visto su ambición reducida drásticamente a la incapacitación y el castigo retributivo. Pero en el curso de esta caída en desgracia, la prisión ha vuelto a transformarse. En el curso de unas pocas décadas ha pasado de ser una institución correccional desacreditada y decadente, a constituirse en un pilar macizo y aparentemente indispensable del orden social contemporáneo.[27]

La transformación del pensamiento criminológico

Las ideas criminológicas que moldearon la política pública durante el período de posguerra fueron una mezcla ecléctica de teorías psicológicas sobre la anormalidad y teorías sociológicas, como las de la anomia, de la privación relativa, de la subcultura y del etiquetamiento. La criminalidad era visualizada como un problema de individuos o familias defectuosas o mal adaptadas, o bien como un síntoma de las necesidades insatisfechas, de la injusticia social y

del choque inevitable de normas culturales en una sociedad pluralista aún jerárquica. Si había un argumento explicativo central, era el de la privación social, luego transformado en el de la «privación relativa». Los individuos se volvían delincuentes porque habían sido privados de una educación adecuada o de una socialización familiar o de oportunidades laborales o de un tratamiento adecuado de su disposición psicológica anormal. La solución frente al delito radicaba en el tratamiento correccional individualizado, el apoyo y la supervisión de las familias y en medidas de reforma social que mejorasen el bienestar social, en particular la educación y la creación de empleo.[28]

El repertorio intelectual de la criminología de posguerra era lo suficientemente amplio como para contener muchos matices diferentes y disputas teóricas y sin duda aparecía como abierto y complejo para los criminólogos y operadores del período. Pero en retrospectiva, parece claro que este patrón de pensamiento, esta *episteme* criminológica, era al mismo tiempo históricamente distintiva y estaba estructurada de un modo tal que era posible su fácil articulación con los procesos individualizantes de la justicia penal y la racionalidad social del Estado de bienestar.

Desde la década de 1970 ha comenzado a emerger un conjunto bastante diferente de ideas criminológicas que han comenzado a influir en la política gubernamental. Las teorías que ahora moldean el pensamiento y la acción oficial son *teorías del control,* de diversas clases, que consideran el delito como un problema, no de privación, sino de control inadecuado. Controles sociales, controles situacionales, autocontroles: éstos son ahora los temas dominantes de la criminología contemporánea y de las políticas de control del delito a las que han dado origen.[29]

Las criminologías de la era del Estado de bienestar tendían a dar por supuesta la perfectibilidad del hombre, a ver el delito como un signo de un proceso de socialización insuficiente y a reclamar al Estado ayuda para quienes habían sido privados de la provisión económica, social y psicológica necesaria para una adecuada adaptación social respetuosa a la ley. Las teorías del control parten de una visión mucho más pesimista de la condición humana. Suponen que los individuos se ven fuertemente atraídos hacia conductas egoístas, antisociales y delictivas a menos que se vean inhibidos por controles sólidos y efectivos y promueven que la autoridad de la familia, de la comunidad y del Estado impongan res-

tricciones e inculquen el autocontrol. Mientras la antigua criminología exigía mayores esfuerzos en las partidas presupuestarias a la ayuda y el bienestar social, la nueva insiste en ajustar los controles y reforzar la disciplina.

La criminología contemporánea ve el delito cada vez más como un aspecto normal, rutinario, común de la sociedad moderna, cometido por individuos que son, en todo sentido, perfectamente normales. En el ámbito penal, este modo de pensar ha tendido a reforzar las políticas retributivas y disuasivas ya que afirma que los delincuentes son actores racionales que responden a desincentivos y son plenamente responsables de sus actos delictivos. Pero en sus implicaciones más generales en el territorio de la prevención del delito, esta nueva percepción ha tenido consecuencias más novedosas. Un género de teorías del control –que podríamos llamar *las criminologías de la vida cotidiana*– se compone de teorías tales como la de la elección racional, la de las actividades habituales, del delito como oportunidad y de la prevención situacional del delito y, rápidamente, se ha convertido en un recurso crucial para las autoridades políticas en las últimas dos décadas. El supuesto fundamental de estas teorías es que el delito es un evento –o más bien una masa de eventos– que no requiere de ninguna motivación o disposición especial, de ninguna patología o anormalidad y que está inscrito en las rutinas de la vida social y económica contemporánea. A diferencia de las criminologías del Estado de bienestar, que partían de la premisa de que el delito era una desviación con respecto a la conducta normal y civilizada, explicable en términos de patología individual, socialización defectuosa o disfunción social, estas nuevas criminologías ven el delito como algo propio de la interacción social normal y explicable a través de patrones motivacionales estándar. [30]

Un rasgo importante de este enfoque es que impulsa que la acción publica desplace su focalización en el delito y el individuo delincuente hacia *el evento delictivo*. El nuevo foco de atención es la existencia de oportunidades delictivas y de «situaciones criminógenas». El supuesto es que las acciones delictivas se darán habitualmente si no existen controles y hay blancos atractivos disponibles, tengan o no los individuos una «disposición delincuente» (que, en el caso de que exista es, de todos modos, difícil de cambiar). Se debe centrar la atención no en los individuos sino en los hábitos de la interacción, el diseño espacial y la estructura de controles e in-

centivos que está presente en los mismos. La nueva orientación política intenta concentrarse en sustituir la cura por la prevención, reducir la disponibilidad de oportunidades, incrementar los controles situacionales y sociales y modificar las rutinas cotidianas. El bienestar de los grupos sociales desfavorecidos o las necesidades de los individuos inadaptados son mucho menos medulares para este modo de pensar.

La infraestructura de la prevención del delito y la seguridad comunitaria en expansión

En las últimas dos décadas, mientras los debates nacionales sobre el delito en Gran Bretaña y Estados Unidos se han centrado en el castigo, las prisiones y la justicia penal, se ha ensamblado toda una nueva *infraestructura* al nivel local que enfrenta al delito y al desorden de una manera bastante distinta. Desarrollada bajo el impulso del Ministerio del Interior en Gran Bretaña, y en gran medida por las empresas privadas y los gobiernos locales en Estados Unidos, esta red de coaliciones y esquemas de trabajo interagencial destinada a promover la prevención del delito y fortalecer la seguridad comunitaria, primordialmente a través del fomento de la participación comunitaria y la diseminación de ideas y prácticas de prevención del delito.

La «policía comunitaria»,* los «paneles de prevención del delito»,** los programas de «ciudades más seguras»,*** los proyectos de «prevención del delito a través del diseño espacial»,**** los «distritos para fortalecer los negocios»,***** la «vigilancia del vecindario»,****** las autoridades administrativas de la ciudad, to-

* La expresión «community policing» designa en la literatura especializada en policía en el mundo de habla inglesa –así como también en el lenguaje ocupacional de las instituciones policiales– un modelo de reforma policial que se ha ido difundiendo desde la década de 1960 en diversos contextos nacionales y que tiene como piedra angular la reconstrucción del vínculo de confianza y cooperación entre policía y comunidad para mejorar su eficacia preventiva y de resolución de problemas. Hemos usado la traducción al castellano corriente de «policía comunitaria». [N. del T.]

** Los «crime prevention panels» fueron una propuesta del Cornish Committee on Crime Prevention puesta en marcha en 1960 por el Home Secretary del Reino Unido en su informe final de 1965. Se trataba de cuerpos corporativos a escala local en donde estuvieran representados los comercios y las industrias locales, las organizacio-

das estas actividades superpuestas e interconectadas se combinan para producir el nacimiento de un nuevo «establishment» del control del delito que se funda en las nuevas criminologías de la vida cotidiana para guiar sus acciones y moldear sus técnicas.[31] Y si bien

---

nes voluntarias y los servicios públicos para generar un diálogo con la policía a los fines de que esta última brindara asesoramiento sobre la prevención del delito y publicitara sus medidas al respecto y las diversas instituciones identificaran problemas delictivos locales para que éstos fuesen atendidos por la policía. Hacia 1969 había 58 «paneles de prevención del delito» en todo el país. [N. del T.]

*** El programa «Safer Cities» fue lanzado en 1988 por el gobierno central del Reino Unido como una iniciativa destinada a financiar proyectos de intervenciones destinadas a reducir el delito y el miedo al delito en ciertas áreas del país, de tres años de duración. En el año 1995, cuando concluyó su primera fase, el programa había lanzado proyectos en veinte ciudades, iniciando más de 3.600 esquemas de prevención del delito y seguridad comunitaria con un coste de 30 millones de libras esterlinas. [N. del T.]

**** La llamada «Crime prevention through enviromental design» (CPTED) es un modelo de intervención dirigido a prevenir el delito a través de la transformación del diseño arquitectónico y ambiental de edificios residenciales, escolares y comerciales, que se difundió mucho en Estados Unidos durante la década de 1970, inclusive con financiamiento del gobierno federal, a partir de las contribuciones de Newman y Jeffrey sobre el «espacio defendible» en el debate criminológico. En la década de 1980 también se difundió en otros contextos nacionales, como en el Reino Unido. [N. del T.]

***** Los llamados en inglés «Business Improvement Districts» son zonas de la ciudad que determina el Consejo Municipal y en donde el mismo recoge una contribución anual voluntaria de los propietarios destinada a financiar diversas acciones e intervenciones para mejorar el «ambiente para los negocios» en esa área geográfica. Frecuentemente estas acciones e intervenciones están vinculadas al problema de la seguridad frente al delito. Se han difundido fundamentalmente en las ciudades estadounidenses desde la década de 1970. [N. del T.]

****** La expresión en inglés «Neighbourhood Watch» ha sido empleada para individualizar un dispositivo a través del cual los ciudadanos se reúnen en grupos relativamente pequeños (usualmente en torno a una manzana de casas) para compartir información sobre los problemas locales de delito, intercambiar consejos para la prevención del delito y hacer planes para involucrarse en la vigilancia del vecindario y para denunciar actividades delictivas a las instituciones policiales. Las primeras experiencias de «Neighbourhood Watch» se originaron en Estados Unidos en la década de 1970 a partir de la replicación de la experiencia pionera del Community Crime Prevention Programme de Seattle. En los primeros años de la década de 1980 se importó a Gran Bretaña –el primer esquema se instaló en Cheshire en 1982– a partir fundamentalmente de la iniciativa de Sir Kenneth Newman, el Metropolitan Commissioner of Police desde 1983. Actualmente se encuentra muy difundido en diversos contextos nacionales. [N. del T.]

esta nueva infraestructura tiene claras vinculaciones con las instituciones de la justicia penal –especialmente con la policía y las oficinas de probation, que patrocinan o administran muchas de las principales iniciativas–, no debería ser considerada como un simple anexo o extensión del sistema de justicia penal tradicional. Por el contrario, la nueva infraestructura está fuertemente orientada hacia un conjunto de objetivos y prioridades –prevención, seguridad, reducción de los perjuicios, reducción del daño, reducción del temor– que son bastante diferentes de las metas tradicionales de la persecución, el castigo y la «justicia penal». De modo que mientras las principales medidas de la política de control del delito se orientan de manera creciente hacia la segregación punitiva y la justicia expresiva existe, al mismo tiempo, un nuevo compromiso, especialmente a nivel local, con una estrategia bastante diferente que podríamos definir como la propia de las *coaliciones preventivas*. Las estrategias actuales de control del delito más visibles podrán funcionar a través de la expulsión y la exclusión, pero son acompañadas por esfuerzos pacientes, continuos, de baja intensidad, por fortalecer los controles internos de los vecindarios y alentar a las comunidades a tomar en sus manos su propia vigilancia.

La sociedad civil y la comercialización del control del delito

Uno de los rasgos más interesentes de este nuevo conjunto de prácticas y autoridades preventivas es que atraviesa la línea divisoria entre lo público y lo privado y extiende los contornos del control del delito coordinado oficialmente mucho más allá de las fronteras institucionales del «Estado». Durante la mayor parte de los últimos dos siglos las instituciones estatales especializadas de la justicia penal han dominado este campo y han tratado el delito como un problema gestionado a través de la actividad policial, la persecución y el castigo de los individuos que violan la ley. Actualmente observamos un proceso que reúne la actividad de ciudadanos, comunidades y empresas, que funciona con una concepción más amplia del control del delito y que utiliza técnicas y estrategias que son bastante diferentes de las empleadas por las agencias tradicionales de la justicia penal.

Este desarrollo es alentado ahora cada vez más por las agencias gubernamentales, así como por grupos y organizaciones de la

sociedad civil. Por un lado, ha habido un intento del gobierno central (especialmente en Gran Bretaña) por ir más allá de sus propias organizaciones de la justicia penal y promover actividades de reducción del delito por parte de ciudadanos individualmente, las comunidades, el sector comercial y otros elementos de la sociedad civil. En una marcada reversión de la tendencia de largo plazo hacia la monopolización del control del delito por parte de las agencias gubernamentales especializadas, el Estado ha comenzado a hacer esfuerzos por «des-diferenciar» la respuesta social: es decir, por extender el esfuerzo del control del delito más allá de las organizaciones estatales especializadas del Estado que antes buscaban monopolizarlo.[32]

Al mismo tiempo, hemos visto la llamativa expansión de la seguridad privada, que originariamente creció a la sombra del Estado pero que es reconocida cada vez más por el gobierno como un socio en la producción de seguridad y el control del delito. La actividad policial posee ahora una economía mixta, de provisión pública y privada, a medida que más y más funciones rutinarias de seguridad son asumidas por las policías privadas y más y más empresas y hogares invierten en tecnologías y servicios de protección ofrecidos por la industria de la seguridad privada. Comienza a aparecer también una mezcla similar de lo público y lo privado en el sector penal con el sorprendente crecimiento de las prisiones privadas, luego de más de un siglo en el que la administración de las instituciones penales se desarrolló como una función estatal que excluía los intereses privados o comerciales.[33]

Hasta hace muy poco, el supuesto aceptado era que el control del delito era responsabilidad del Estado y debía ser llevado adelante por funcionarios estatales en función del interés público. Esta clara línea divisoria entre lo público y lo privado ha comenzado ahora a borrarse. Las agencias del sector público (prisiones, oficinas de probation, oficinas de libertad condicional, el sistema judicial, etcétera) están siendo remodeladas emulando los valores y las prácticas del sector privado. Los intereses comerciales han comenzado a cumplir un papel en el desarrollo y la implementación de la política penal que hubiese sido impensable hace veinte años. Lo que estamos observando es la redefinición de las fronteras preestablecidas entre las esferas pública y privada, entre la justicia penal estatal y los controles de la sociedad civil. El campo «moderno» del control del delito se está reconfigurando rápidamente, descentrando no

sólo las instituciones especializadas del Estado, sino también las racionalidades políticas y criminológicas que las fundaban.

Nuevos estilos de gestión y prácticas de trabajo

En las últimas décadas se han observado importantes cambios en los objetivos, prioridades e ideologías ocupacionales de las principales organizaciones de la justicia penal. La policía se considera ahora menos una fuerza dedicada a combatir el delito que un servicio público sensible que apunta a reducir el temor, el desorden y la incivilidad y a tomar en cuenta los sentimientos de la comunidad al definir las prioridades de su acción. Las autoridades carcelarias ven como su tarea primordial proteger al público manteniendo a los delincuentes bajo custodia y ya no pretenden ser capaces de lograr efectos rehabilitadores en la mayoría de los presos. Las agencias encargadas de controlar la libertad condicional y la probation han desplazado el acento en el *ethos* de trabajo social que dominaba su actividad y en lugar de ello se presentan a sí mismas como proveedoras de penalidades basadas en la comunidad, poco costosas, orientadas hacia el control y seguimiento de los delincuentes y la gestión del riesgo. La imposición de condenas –particularmente en Estados Unidos– ha pasado de ser un arte discrecional de disposiciones individuales a una aplicación mucho más rígida y mecánica de las guías para condenar y de las condenas obligatorias.

También existe una nueva y difundida actitud de gestión de tipo empresarial que afecta a los diversos aspectos de la justicia penal. Dentro de las agencias y organizaciones específicas, los indicadores de desempeño y las medidas gestoras han reducido la discreción profesional y regulado estrictamente las prácticas laborales. En el sistema, como un todo, nuevas formas de monitoreo sistémico, tecnología informática y auditoría financiera han extendido el control centralizado a un proceso que antes estaba pobremente regulado y era altamente resistente al *management*.[34]

Esta acentuación puesta en la gestión eficiente de riesgos y recursos ha producido un sistema que es crecientemente selectivo en sus respuestas frente al delito. Existe actualmente una práctica bien desarrollada de focalizar los recursos (en las zonas urbanas con tasas altas de delito, en los delincuentes reincidentes, en las víctimas repetidas y en los delincuentes de alto riesgo); de controlar los ca-

sos que ingresan para excluir aquellos triviales o de bajo riesgo (salvo cuando se considera que están vinculados a asuntos más serios de seguridad pública); y una generalizada conciencia de los costos en la asignación de los recursos de la justicia penal, incluyendo los fondos para investigación, los cronogramas de juicios, la supervisión de la probation y las plazas en las prisiones. La «diversion»,* las advertencias,** las multas legales, las penalidades fijas y la descriminalización *de facto* de delitos menores encarnan esta tendencia a conservar los recursos costosos del control del delito para los delitos más serios y los individuos más peligrosos.

Por supuesto que existen instancias egregias en las que este principio de la eficiencia en el gasto y las estrategias de gestión parecen haberse visto contrarrestados o revertidos. El crecimiento sorprendente de la población carcelaria, primero en Estados Unidos y, más recientemente, en Gran Bretaña, es un ejemplo patente de cómo la moderación fiscal ha cedido frente a las preocupaciones políticas populistas. Las leyes que han consagrado las condenas obligatorias han sido sancionadas sin tener en cuenta la necesidad de preservar los escasos recursos penales o, siquiera, el imperativo de apuntar a los casos de alto riesgo. Las iniciativas policiales en torno a la preservación de la «calidad de vida» y la «tolerancia cero» parecen revertir la lógica de la aplicación selectiva de la ley o, al menos, definen las prioridades de la actividad policial de una manera radicalmente nueva. Las restricciones impuestas por el gobierno a la disponibilidad de la fianza, el uso repetido de advertencias o la liberación anticipada de los presos, son otras instancias en las que las políticas públicas recientes han revertido la previa inclinación hacia medidas penales de bajo costo y escaso impacto, a menudo en nombre de la seguridad pública o en respuesta a escándalos en los que se achaca a estas medidas la responsabilidad por

* Con la expresión «diversión» se hace referencia en la literatura especializada en inglés a los diferentes mecanismos a través de los cuales un caso judicial puede desviarse de su curso habitual que culminaría con la sentencia judicial: la probation, por ejemplo, es una típica medida de «diversión». Hemos mantenido la expresión en inglés ante la ausencia de un palabra en castellano que posea un significado semejante. [N. del T.]

** En diversos sistemas penales del mundo de habla inglesa existe la posibilidad de que a quien ha cometido un delito menor y no sea perseguido penalmente se le realice una advertencia oficial o legal de que en caso de realizar otro delito semejante en el futuro sí será perseguido penalmente («cautioning»). [N. del T.]

delitos graves.[35] Estos ejemplos muestran con toda claridad la medida en que el campo está aún marcado por tensiones y contradicciones. La combinación de la reducción del gasto en sectores de la justicia penal que muchos expertos consideran valiosos a largo plazo (programas de rehabilitación para drogodependientes, prevención comunitaria, educación en las prisiones, reubicación habitacional, casas «a mitad de camino», etcétera) y el gasto dispendioso en medidas que son populares entre el público pero cuya efectividad se considera más que dudosa (encarcelamiento masivo, «la guerra contra las drogas», leyes consagrando condenas obligatorias, etcétera) es una fuente continua de tensión entre sectores de la comunidad profesional y las autoridades políticas.

Una sensación permanente de crisis

Durante gran parte de las últimas dos décadas el campo se ha visto afectado por un inconfundible malestar y una sensación de desmoralización. Esto se expresa regularmente hablando de una «crisis», aunque el término es claramente inapropiado para una situación que ha durado varias décadas. Desde finales de la década de 1970, los que trabajan en la justicia penal han vivido un período de conmoción y reforma permanente que no da señales de detenerse. A lo largo de la década de 1990, las cosas se aceleraron aún más. Proliferó la nueva legislación, la constante reforma organizativa y un patrón volátil e inconstante de desarrollo de las políticas públicas. Quienes trabajan en la justicia penal han estado expuestos a un período de constante incertidumbre y desestructuración, con toda la ansiedad y los esfuerzos mal coordinados que acompañan el cambio institucional acelerado. La lectura de las revistas y boletines profesionales o los programas de los congresos de los operadores muestran esto con total claridad.[36]

Pero todo esto es mucho más que la consecuencia en el terreno psicológico de un período de reforma. Existe actualmente una sensación creciente de que los dispositivos «modernos» para el control del delito –organizados a través de las agencias especializadas de la justicia penal estatal– pueden ya no ser adecuados para enfrentar el problema del delito ni ser coherentes entre sí. Es más difícil ver las fallas del sistema como un problema temporal vinculado a la falta de recursos o a la implementación insuficiente de los programas co-

rreccionalistas o disuasivos. En lugar de ello existe una creciente conciencia de que la estrategia moderna de control del delito a través de la justicia penal ha sido probada y ha fracasado. Mientras antes se hubiese atribuido las altas tasas de delito o reincidencia a *defectos en la implementación* y se hubiese generado una demanda de reforzar el sistema existente con más recursos y más poderes profesionales, ahora se interpretan como evidencia del *fracaso de la teoría*, como señal de que el control del delito se basa en un modelo institucional singularmente inapropiado para su tarea.

Una de las consecuencias profundas de esta situación –a la que en otra parte me he referido como la «crisis de la modernidad penal»– es que ha tendido a desacreditar los conocimientos expertos de los grupos profesionales que trabajan en el sistema penal, tanto frente a terceros como frente a los miembros de estos mismos grupos. Parte de la crisis, tal como la viven estos profesionales, es que a lo largo de este período el público ha perdido cada vez más la confianza en la justicia penal y los políticos están cada vez menos dispuestos a dar poder de decisión a los expertos en criminología o al personal de la justicia penal. Desde el punto de vista político, el sistema de justicia penal se ha transformado en una zona peligrosa –generadora constante de riesgos y escándalos y de crecientes costos– a cuyos funcionarios ya no puede confiárseles poderes autónomos y ámbitos de discreción.

Lo que todo el mundo sabe...

Enumerar estos doce indicadores de cambio no significa más que presentar un catálogo de desarrollos que son familiares para cualquiera que esté informado de las políticas recientes en materia penal. Pero reunirlos así y contrastarlos con las instituciones y prácticas del campo previas a la década de 1970, destaca de forma más drástica de lo habitual la naturaleza sorprendente de la actual situación cuando se la observa desde una perspectiva de largo plazo.

Agrupar estos cambios de esta manera da lugar a la observación de que estos discursos criminológicos, estas prácticas de control del delito y estas instituciones de la justicia penal, de hecho, están relacionadas entre sí como elementos de una estructura laxamente diferenciada y constituida que se podría describir apropia-

damente como un «campo». Esta «observación» (que, en realidad, es una premisa teórica) es básica para la investigación que aquí desarrollo y, siendo un supuesto básico, no está sujeto a confirmación o refutación por el estudio mismo. Sin embargo, si ayuda a elucidar fenómenos que no son explicables por otra vía –cosa que creo que hace–, entonces habrá demostrado su valor pragmático y heurístico y cumplido con su propósito inmediato.

En las sociedades modernas el campo del control del delito y la justicia penal tiene su propia estructura organizativa, sus propias prácticas de funcionamiento y sus propios discursos y cultura, todo lo cual le da un cierto grado de autonomía con relación a su medio ambiente. Por supuesto que los distintos elementos de este campo –agencias como la policía, las prisiones o las oficinas de libertad condicional; discursos tales como el derecho penal, la criminología o la penología; prácticas tales como la imposición de condenas y la prevención del delito– son lo suficientemente complejos en sí mismos como para justificar estudios particulares y la vasta mayoría de las investigaciones científicas prefieren centrarse en un tópico específico de este tipo. Pero una serie de estudios particulares es posible que no dilucide algunos de los principios generales que estructuran las relaciones entre estos elementos. Por esta razón, el presente estudio intenta analizar el campo como un todo, en un esfuerzo por identificar tendencias y características compartidas y comprender cambios particulares a la luz de desarrollos más generales. El análisis general que desarrollo no es un sustituto de los estudios de caso más detallados, sin los cuales este estudio no podría haberse escrito. En cambio, es un suplemento de tales estudios que busca visualizar elementos individuales en el contexto de su interacción, comprender la organización del campo de control del delito como un todo y examinar la relación cambiante de este campo con el entorno social.

Por supuesto que mi descripción de los indicadores de cambio, presentada de este modo, colapsa el tiempo histórico y el espacio institucional. Representados en la secuencia ordenada de una lista única, estas dimensiones diferentes parecen coexistir en el mismo plano, en un sistema categórico unificado como diversos aspectos de la misma cosa mientras que, en verdad, sintetizan observaciones de muchos ámbitos diferentes y representan fenómenos que ocupan distintos niveles de un campo complejo y multidimensional. Algunos de los desarrollos que he descrito están conectados y van en la mis-

ma dirección, formando parte de la misma secuencia causal o ensamble institucional. Otros son contradictorios o están desconectados entre sí, operando en distintos planos discursivos y niveles de acción social. En el curso de mi análisis esta complejidad tendrá que ser investigada antes de poder desenredar estas relaciones. Pero por engañosa que pueda parecer esta aproximación inicial, por más que parezca presentar de modo demasiado simplificado una realidad que es siempre más compleja y confusa, al menos nos da un punto de partida para el análisis.

También está presente el problema de juzgar la importancia de cada desarrollo. Algunas de las tendencias que he descrito pueden ser paja que se lleve el viento o experimentos políticos de corta vida, aunque hoy les parezca a los analistas que moldean la forma de lo que vendrá. Es difícil estar seguro y algunos desarrollos pueden terminar resultando más efímeros de lo que parecen actualmente. Se debe tener cuidado en no exagerar, en no extrapolar con demasiada rapidez y no suponer que las iniciativas políticas que tienen mayor visibilidad tendrán también el mayor impacto empírico o significado práctico. Tampoco debemos confundir una propuesta o iniciativa con una política puesta en marcha. Cualquier análisis de los eventos recientes y su significado estructural debe proceder con un cierto grado de cautela y tener en cuenta algunas reglas metodológicas básicas:

No confundir movimientos de corto plazo con cambios estructurales. Deben distinguirse los cambios de apreciación políticos de corto plazo, que son temporales y reversibles, de las transformaciones estructurales de largo plazo. Del mismo modo, los cambios de estilo y expresión retórica deben distinguirse de las transformaciones más profundas en los supuestos subyacentes y estilos de razonamiento que estructuran el discurso criminológico y la política de control del delito.

No confundir lo que se dice con lo que se hace. Los cambios rápidos y a veces radicales que se dan en las declaraciones oficiales en torno a las políticas públicas no deben confundirse con alteraciones de las prácticas de funcionamiento y la ideología profesional. Tampoco debe darse por supuesto que el descrédito de un vocabulario particular (como el referido a la «rehabilitación» o al «welfare») significa que las prácticas que describía han desaparecido por completo. Al mismo tiempo, no deben ignorarse el significado social y la eficacia práctica de la retórica política y las representaciones oficiales.

No dar por supuesto que lo que se dice no tiene importancia. La retórica política y las representaciones oficiales del delito y de los delincuentes tienen un significado simbólico y una eficacia práctica que tienen consecuencias sociales reales. A veces «hablar» *es* «actuar».

No confundir los medios con los fines. La infraestructura relativamente fija de las instituciones, aparatos y técnicas penales debe analizarse separadamente de las estrategias más móviles que determinan los propósitos y prioridades y que dictan cómo se utilizan los recursos del control del delito.

No mezclar cuestiones distintas. Los procesos que se dan en Estados Unidos y en Gran Bretaña; los casos marginales y las tendencias centrales; los cambios en la tasa de delito y los cambios en la política penal; las representaciones políticas de la opinión pública y las verdaderas creencias y actitudes del público; los efectos penológicos de las prácticas de control del delito y su significado político: se debe resistir la tentación de confundir los términos de estos pares. Cada uno involucra cuestiones analíticamente distintas que requieren metodologías y datos diferentes para abordarlos adecuadamente.

No perder de vista el largo plazo. Cualquiera que aborde una «historia del presente» debe resistir la tentación de ver discontinuidades por todas partes o suponer con demasiada facilidad que hoy es el comienzo de una era absolutamente nueva. Como señaló Michel Foucault:

> Uno de los hábitos más dañinos del pensamiento contemporáneo es el análisis del presente como si fuese en la historia, precisamente, un momento de ruptura, de apogeo, de culminación, de un amanecer que retorna [...] el momento en que vivimos no es *el* único o fundamental, punto de irrupción en la historia, en el que todo se completa y vuelve a comenzar.[37]

Aun así, y teniendo presentes estas reglas de cautela y de buen sentido metodológico, algo parece estar pasando y no sabemos muy bien qué es. Incluso el más cuidadoso análisis del presente tendría que reconocer que la actual reconfiguración del control del delito parece estar íntimamente ligada a la reestructuración de otras dimensiones de la vida social y económica en las sociedades de la modernidad tardía. Este estudio intenta encontrarle sentido a la ac-

tual coyuntura analizándola histórica y sociológicamente. Yendo y viniendo entre los desarrollos específicos y los patrones sociales más generales, espero aumentar la inteligibilidad, no sólo del control del delito, sino también de las formas distintivas de orden y control social de la modernidad tardía.

Orientaciones teóricas

Mi objetivo en este libro es escribir una historia del presente y presentar una visión estructural de cómo están organizados actualmente el control del delito y la justicia penal. Hacerlo requiere un mapa de las condiciones sociales de existencia que subyacen al control del delito contemporáneo y una identificación de las reglas de pensamiento y acción que moldean estas políticas y prácticas. Una de las dificultades que este proyecto implica es la cuestión de cómo analizar el cambio en un campo complejo de prácticas, discursos y representaciones. Hablar de «estructura» y «cambio estructural» a menudo resulta demasiado totalizante, demasiado «todo o nada». Lo mismo puede decirse de la yuxtaposición de una «racionalidad» con otra, como cuando se sostiene que una «Nueva Penalogía» está desplazando a la «Vieja Penalogía» o que la modernidad está quedando atrás por el advenimiento de la posmodernidad.[38] Un campo complejo y multidimensional, que ha sufrido un proceso de transición, mostrará siempre signos de continuidad y discontinuidad. Contendrá múltiples estructuras, estrategias y racionalidades, algunas de las cuales habrán cambiado, otras no. Se necesita una manera de analizar el cambio que se adecue a esta complejidad y variación, evitando caer en dualismos simplificados y el falso esencialismo que implican.

Sostendré que se puede identificar actualmente el surgimiento de un campo de control del delito y de la justicia penal reconfigurado. Señalar esto no implica afirmar una nueva lógica particular, o un conjunto radicalmente nuevo de instituciones o estructuras. Tampoco sugiere un cambio de época, tal como «la muerte de lo social» o el advenimiento de la posmodernidad. En cambio, describiré la aparición de una nueva configuración: un complejo reconfigurado de estructuras y estrategias entrelazadas, compuestas ellas mismas de elementos viejos y nuevos; lo viejo revisado y reorientado por un nuevo contexto operativo, los elementos nuevos

modificados por la persistente influencia de prácticas de funcionamiento y formas de pensamiento que datan del período anterior. Por tanto, mi argumentación está construida en los términos de un estructuralismo débil que no sostiene más que la verdad obvia de que la introducción de nuevas racionalidades, prácticas y propósitos en un campo existente tendrá consecuencias para el funcionamiento y el significado de los elementos existentes en ese dominio. Son estas cualidades *estructurales* o *figuracionales* del campo –sus reglas discursivas, sus lógicas de acción, las limitaciones sistemáticas de lo que se puede hacer y decir– las que conformarán mi objeto fundamental de estudio.

Los cambios arriba descritos han generado muchos comentarios y análisis. Todos concuerdan en que el campo está cambiando y de forma rotunda. Sin embargo, y sorprendentemente, existe poco acuerdo respecto del carácter preciso de esta transformación o de las causas que la están produciendo. Los especialistas nos han llamado la atención sobre procesos particulares (la transición hacia una sociedad de ley y orden, el declive de la rehabilitación, el cambio hacia las penalidades comunitarias, la nueva penología, la bifurcación de la política penal, la gestión de tipo empresarial y el populismo punitivo) y nos ofrecen recursos teóricos para su análisis (crisis económica y social; posmodernismo; gubernamentalidad; sociedad del riesgo; modernidad tardía).[39] Cada uno de ellos arroja luz sobre ciertas dimensiones de esta transformación y sus aportaciones, en buena medida, han dado forma al análisis que desarrollo en este libro. Sin embargo, ninguna de estas teorías ofrece un análisis de la reconfiguración global del campo ni provee, desde mi punto de vista, un enfoque convincente y abarcativo de las fuerzas sociales e históricas que lo han generado.

El campo del control del delito y de la justicia penal es un dominio relativamente diferenciado, con su propia dinámica y sus propias normas y expectativas hacia las que los agentes penales orientan sus conductas. Los determinantes sociales y económicos del «mundo exterior» afectan a la conducta de los agentes penales (funcionarios policiales, jueces, funcionarios penitenciarios, etcétera), pero lo hacen de modo indirecto, a través de la modificación gradual de las reglas de pensamiento y acción de un campo que tiene lo que los sociólogos llaman una «autonomía relativa». Las tendencias sociales –tales como las crecientes tasas de delito y de sensación de inseguridad, la crisis económica, los cambios políticos

del welfarismo al neoliberalismo, las transformaciones en las relaciones de clase, raza o género, etcétera– deben traducirse en las costumbres del campo antes de que puedan tener un efecto en el mismo. Suponer que las tendencias sociales y penales trabajan como un estrecho tándem o que hay algún tipo de causa homóloga que siempre vincula una directamente a la otra, ignora gran cantidad de evidencias fácticas que tienden a socavar, o al menos cualificar, esta idea. También deja de lado la necesidad de especificar los mecanismos a través de los cuales las fuerzas sociales de un dominio vienen a traducirse en resultados en otro.

Las estructuras, y sobre todo los cambios estructurales, son propiedades emergentes que resultan de las acciones recurrentes y reiterativas de los actores que ocupan un determinado espacio social. La conciencia de estos actores –las categorías y estilos de razonamiento con que piensan y los valores y sensibilidades que guían sus elecciones– es, por tanto, un elemento clave en la producción del cambio y la reproducción de la rutina y debe ser un objeto principal en un estudio de este tipo. Los actores y agencias que ocupan el campo de la justicia penal –con sus experiencias, formación, ideologías e intereses particulares– son los sujetos humanos a través y por los cuales se desarrollan los procesos históricos. La visión de los actores de su propia práctica y del sistema en el que trabajan es crucial en la constitución del funcionamiento de las instituciones y de su significado social.[40] Por tanto, las enunciaciones y la retórica discursivas –y las racionalizaciones basadas en el conocimiento o en los valores que éstas involucran– serán tan importantes como la acción y las decisiones en cuanto a aportar evidencias acerca del carácter del campo. Una nueva configuración no emerge definitiva y plenamente hasta que se conforma en las mentes y los hábitos de quienes hacen funcionar el sistema. Hasta que este personal haya formado un *habitus* consolidado, apropiado para el campo, que le permita responder a sus demandas y reproducirlo «naturalmente», el proceso de cambio seguirá siendo parcial e incompleto. Mientras los operadores y las autoridades no tengan una idea clara del sistema, el campo seguirá mostrando un alto grado de volatilidad y su dirección futura permanecerá incierta. Para bien o para mal, un campo en transición es un campo más abierto que lo habitual a fuerzas externas y presiones políticas. Es un momento histórico que invita a la acción transformadora precisamente porque tiene más probabilidades que lo habitual de tener un impacto.

Esta atención puesta en los enunciados y presupuestos de los actores también es importante respecto de los actores políticos y las autoridades públicas, pues sus declaraciones retóricas y las razones que proclaman no son simplemente una glosa de sus acciones sino que son en realidad una forma de acción en sí mismas. Un tema fundamental de esta investigación es la diversidad de maneras en que los funcionarios gubernamentales y los actores privados experimentan y dan sentido a circunstancias sociales cambiantes y a nuevos problemas, así como los medios intelectuales y técnicos que desarrollan para gestionarlos. Se debe recordar que la emergencia de fenómenos estructurales como las racionalidades, mentalidades y estrategias es, en primer lugar, el resultado de la actividad de resolución de problemas por parte de actores y agencias situados en determinadas posiciones. No hay ningún proceso mágico o automático de ajuste funcional y adaptación del sistema que opere fuera de esta actividad. Los análisis que se basan en estas nociones omiten la materia humana real de la disposición, la elección y la acción, materia de que están hechas, realmente, la sociedad y la historia.

Abordar las categorías de los actores y lo que hacen con ellas es abordar ideas y discursos; en este caso, primordialmente, el discurso del derecho penal, la criminología y la política social. Parte de mi esfuerzo consistirá, por tanto, en rastrear y reconstruir las categorías a través de las cuales se visualiza al delincuente y al delito y se actúa sobre ellos. Sin embargo, esto no es equivalente a hacer una historia de las ideas criminológicas, dado que muchas teorías y concepciones criminológicas han tenido muy poca influencia en la práctica, por más valor intelectual que posean. Me concentraré en la «criminología oficial» y las concepciones criminológicas que han moldeado el derecho penal y la práctica del control del delito en sus diversas formas. Se trata de un estudio de las categorías sociales en funcionamiento y cómo han ido cambiado con el tiempo, una cuestión de historia cultural e institucional, más que de historia de las ideas.[41] Las categorías criminológicas que me interesan aquí son las que son sancionadas por las autoridades sociales y respaldadas por el poder institucional. Estas categorías, en realidad, constituyen sus objetos en el acto mismo de comprenderlos. No se las considera aquí en tanto conocimiento «cierto», «válido» o «científico», sino más bien como categorías efectivas, productoras de verdad, que proveen las condiciones discursivas para prácticas sociales reales. Estas categorías son en sí mismas un producto (y un aspecto

funcional) de las mismas culturas y estructuras sociales que producen las conductas y los individuos delictivos a los que refieren.

Este enfoque del cambio penal y social se basa en la teoría que presenté en *Punishment and Welfare*, un libro que describe la formación a comienzos del siglo XX del «complejo penal-welfare». En respuesta a la erosión o resquebrajamiento de una configuración institucional previamente firme, todo tipo de programas y adaptaciones rápidamente aparecen para llenar el vacío. Esta proliferación de nuevas propuestas, este diluvio de nuevas ideas, es ecléctico, diverso, y emerge desde distintos lugares en el campo social. No hay una respuesta unificada, un desarrollo necesario, una transición de lo viejo a lo nuevo. Sin embargo, existe un conjunto compartido de condiciones previas, entendidas de distinto modo, y una historia de fracasos y problemas previos que forman el telón de fondo sobre el que se crean muchos de estos nuevos programas. También existe, junto al dominio penal, un campo societal estructurado (con sus dominios social, económico y político) del que fluyen constantemente nuevos problemas e iniciativas.

Estos nuevos desarrollos se vuelven organizados y coherentes (y las configuraciones que emergen sólo están *laxamente* organizadas y son *relativamente* coherentes) por medio de un proceso de selección política y cultural. Existe, en efecto, un proceso evolutivo de variación, selección y adaptación ambiental, aunque por supuesto el mecanismo de «selección» no es para nada «natural». Por el contrario, es social y político y, por lo tanto, un *locus* de cálculo, contestación y lucha. Más aún, las elecciones que acumulativamente constituyen el proceso de selección se hacen, en la mayoría de los casos, de un modo que no toma en consideración algunas de sus consecuencias y está motivado por compromisos valorativos antes que por un informado cálculo instrumental. Actores situados socialmente, con conocimientos incompletos, se tropiezan con maneras de hacer las cosas que parecen funcionar y parecen encajar con sus otras preocupaciones. Las autoridades reúnen los retazos de soluciones aplicables a los problemas que definen y enfrentan. Las agencias se debaten entre gestionar el volumen de trabajo que poseen, complacer a sus jefes políticos y hacer el mejor trabajo posible en las circunstancias dadas. No hay un estratega omnipotente, un sistema abstracto, un actor omnisciente con conocimiento perfecto y poderes ilimitados. Cada «solución» se basa en una percepción enraizada del problema que aborda, de los intereses en jue-

go y de los valores que deben guiar la acción y distribuir las consecuencias.

Los programas e ideas seleccionados, por lo tanto, son los que se articulan con las estructuras dominantes del campo y las culturas específicas que sustentan. Son los que encajan con las instituciones más poderosas, asignando culpas de un modo que resulta popular y fortaleciendo el poder de grupos que ya poseen autoridad, prestigio y recursos. No se adoptan estrategias de control del delito e ideas criminológicas porque se sabe que resuelven problemas. Las evidencias aparecen mucho antes de que sus efectos puedan conocerse con cierta certeza. Se adoptan y tienen éxito porque caracterizan los problemas e identifican las soluciones en ciertas formas que encajan perfectamente con la cultura dominante y la estructura de poder sobre la que se funda.

Este libro brinda un análisis del cambio en varios campos sociales diferentes y varios registros históricos distintos. En el primer plano de este estudio está el problema de describir cómo nuestras respuestas al delito y nuestra idea de la justicia penal llegaron a ser reconfigurados de modo tan dramático al final del siglo XX. Pero subyacente a esta indagación, se encuentra presente una preocupación teórica más amplia por entender nuestras prácticas contemporáneas en torno al delito y al castigo en su vinculación con las estructuras del welfare y la (in)seguridad y con las cambiantes relaciones de clase, raza y género que sostienen estas instancias. Estudiando el problema del delito y el control del delito podemos atisbar los problemas más generales referentes al gobierno de la sociedad tardomoderna y a la producción de orden social en un mundo social en rápida transformación.

II

LA JUSTICIA PENAL MODERNA Y EL ESTADO PENAL-WELFARE

En las décadas previas a los años setenta el control del delito en Gran Bretaña y Estados Unidos tenía una estructura institucional estable y un marco intelectual consolidado. Sus prácticas características y las organizaciones y supuestos que las sostenían habían surgido en un largo proceso de desarrollo durante el cual las estructuras modernas de la justicia penal primero se conformaron en su forma liberal clásica y luego se orientaron crecientemente hacia un programa correccionalista.

Al igual que cualquier estructura que ha sido construida y reconstruida a lo largo de un extenso período de tiempo, sus diversos componentes databan de períodos diferentes y había un eclecticismo histórico en su diseño más que la pureza de un estilo singular. Las bases institucionales del campo del control del delito –las instituciones especializadas de la policía, el ministerio público, los tribunales y las prisiones– tenían más de 150 años, al igual que los procedimientos legales y los principios penales liberales que gobernaban sus actividades y producían sus ideologías oficiales. Sobre las mismas existía una superestructura moderna más reciente, creada en el curso del siglo XX, con sus distintivas finalidades correccionalistas (rehabilitación, tratamiento individualizado, condenas indeterminadas, investigación criminológica) y las instancias especializadas que las auspiciaban (probation, libertad condicional, tribunales de menores, programas de tratamiento, etcétera). El resultado fue una estructura híbrida, «penal-welfare», que combinaba el legalismo liberal del proceso y su castigo proporcional con un compromiso correccionalista basado en la rehabilitación, el welfare y el conocimiento criminológico. Hacia 1970 los contornos básicos de este estilo «penal-welfare» estaban bien delineados y parecía existir una dinámica consolidada de cambio progresivo que avanzaba en un sentido crecientemente correccionalista.[1]

Esto no significa negar que en el campo de la justicia penal existieran disensos internos y que el mismo haya sido proclive a las con-

mociones. Había escándalos y crisis episódicos, problemas cotidianos y fracasos recurrentes, grupos opositores y comentarios críticos y los reformadores, frecuentemente, se quejaban de que los avances eran después de todo demasiado lentos. Pero estos problemas se daban en el marco de un consenso profesional amplio respecto del cuadro básico dentro del que debía operar el control del delito y una idea ampliamente compartida de las metas y valores que debían dar forma a la justicia penal. Las tensiones básicas que subyacían a este campo –entre los objetivos penales y las aspiraciones del welfare, entre los principios jurídicos y los supuestos criminológicos, entre la función policial y la misión del trabajo social, entre los derechos de los delincuentes y el interés público– eran tensiones que desde hacía mucho tiempo habían quedado anudadas en el funcionamiento de los dispositivos y en los compromisos conceptuales que constituyen la estructura de cualquier institución práctica.

No hace mucho, en las décadas de 1960 y 1970, la literatura de los partidos políticos demostraba la amplitud de este consenso. Del mismo modo, los informes oficiales y los discursos políticos del período hablaban de la «teoría penal moderna» de un modo que hacía suponer que tal cosa existía, era conocida y, en gran medida, aceptada. Había, inconfundiblemente, una filosofía oficial: una estructura de pensamiento de la que emergía la política, en cuyo marco se daban serios debates y hacia la que se orientaba necesariamente la acción práctica.[2]

Es cierto que la naturaleza arraigada y consolidada de este sistema era disfrazada, durante gran parte del período de posguerra, por el hecho de que el programa correccionalista estaba permanentemente en camino hacia una realización más plena. Los puntos centrales de esta agenda de reformas –condenas individualizadas, condenas indeterminadas, clasificación, programas de tratamiento– nunca alcanzaban a ser plenamente implementados y sus partidarios se veían a sí mismos como reformistas modernos enfrentados a las estructuras sólidas de un sistema anticuado, legalista y retributivo. Pero en los inicios de la década de 1970 estos reformadores correccionalistas *eran* el *establishment* y la mayoría de las políticas y prácticas oficiales de control del delito estaban orientadas hacia –o influidas por– sus objetivos y conocimientos expertos.

Hacia la década de 1960, tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña, el welfarismo penal era abrazado o al menos aceptado por todos los grupos clave involucrados en la justicia penal y te-

nía el apoyo entusiasta de los administradores de los departamentos estatales, los profesionales del trabajo social y las élites liberales. La idea de «progreso en la reforma penal» era una idea convencional e inteligible porque capturaba el sentido de la implementación gradual de un programa progresivo que era ampliamente compartido y altamente respetado[3]. Es precisamente debido a que el campo *estaba* bien consolidado y a que su cultura y prácticas *estaban* profundamente arraigadas que su transformación en las décadas posteriores se ha experimentado como algo tan perturbador.

Estos dispositivos penales del welfare también eran parte de un estado de cosas en general. Su estructura básica y funcionamiento estaban enraizados en los dispositivos institucionales diferenciados de la sociedad moderna y sus programas e ideologías de trabajo eran elementos que integraban el Estado de bienestar de la posguerra y su política socialdemócrata. Precisamente es la solidez y enraizamiento de este conjunto de instituciones a comienzos de la década de 1970 lo que hace que su posterior transformación constituya un problema para el análisis histórico y sociológico. Se podría esperar que una estructura arraigada de este tipo ejercitara una poderosa inercia contra el cambio o, al menos, contra un cambio radical, estructural, que no era parte del propio programa de desarrollo de la institución. Se podría esperar también que los grupos y agencias cuyo poder y estatus profesional derivaban de estas instancias del complejo penal-welfare tendieran a proteger sus prácticas de funcionamiento y oponer una resistencia seria al cambio radical. Finalmente, dados los estrechos vínculos que ligaban el control del delito y la justicia penal a instituciones sociales adyacentes (tales como las agencias del welfare, el mercado laboral y los controles sociales de los vecindarios y las comunidades), podría esperarse que un cambio importante en este campo sólo pudiera darse si fuera acompañado de cambios correlativos en estos otros ámbitos sociales.

Para explicar el proceso de cambio que se dio en este campo, necesitamos partir de un análisis suficientemente detallado de las instancias que se estaban transformando. En una red de prácticas e instituciones, internamente diferenciada y multidimensional, el cambio nunca es una cuestión de todo o nada. Por lo que, aunque es tentador ofrecer una caracterización única del proceso –«de la rehabilitación al riesgo», «regresiones penales, «la nueva penología» o «el advenimiento de la posmodernidad»–, es probable que la verdadera naturaleza del cambio sea menos definida y unívoca.

Para comprender mejor este proceso de cambio y resistencia, así como para ubicar más adecuadamente las dimensiones y localizaciones de la transformación, necesitamos comenzar con una descripción más detallada de la justicia penal y el control del delito modernos y sus condiciones sociales de existencia. Sólo comprendiendo el pasado podemos esperar descubrir lo que es genuinamente nuevo en el presente.

La modernidad penal: el surgimiento de la justicia penal estatal

Los cimientos del control del delito del siglo XX fueron colocados varios siglos antes de que nuestras instituciones de la justicia penal –que ahora nos resultan familiares– surgieran como partes integrantes del proceso de largo lazo que generó el Estado-nación moderno. En el inicio de ese proceso, en las condiciones de inestabilidad y conflicto en torno a la autoridad que caracterizaban la Europa de la modernidad temprana, los señores soberanos victoriosos ofrecían su promesa de *pax et justitia* a sus súbditos mientras sus fuerzas luchaban por pacificar el territorio recién conquistado e imponer «la Paz del Rey».[4] La garantía de «la ley y el orden» (que originariamente significaba la supresión de los poderes alternativos y las otras fuentes de justicia, así como también el control del delito y de la alteración del orden) fue así, desde un principio, una característica clave del poder soberano. «La imposición de la ley» era, en ese marco, una cuestión de señorío y dominio político. Era el proceso a través del cual la voluntad soberana del rey se imponía contra la de sus enemigos y contra sus propios súbditos rebeldes e insubordinados. Sólo más tarde la imposición de la ley llegó a ser sinónimo del sistema estatal de aprehensión y castigo de los delincuentes. Nuestra moderna tendencia a pensar en la «imposición de la ley» como sinónimo del «control del delito» revela hasta que punto nos hemos acostumbrado a pensar en el Estado como el mecanismo fundamental para enfrentar el delito.

A lo largo de los siglos XVIII y XIX, la actividad policial, el enjuiciamiento y el castigo de los delincuentes fueron siendo cada vez más monopolizados por el Estado, aun cuando se preservaron importantes divisiones entre las funciones del gobierno central y del gobierno municipal que sobreviven hasta el presente en Gran Bre-

taña y Estados Unidos. Las disputas privadas y los daños infligidos a los individuos se reconstruyeron como asuntos públicos a ser tratados por los tribunales penales. Las venganzas privadas y los reclamos de los individuos que habían sufrido daños fueron subsumidos gradualmente en los procesos de la justicia estatal, en la medida en que la persecución por parte del Estado fue desplazando crecientemente las acciones privadas. Más tarde, con la expansión de la democracia en los siglos XIX y XX, este poder soberano fue transformado en un poder «público». Su ley se presentó a sí misma como «la voluntad del pueblo» y sus representantes y, aunque siguió siendo aplicada por instituciones estatales, éstas ahora sostenían estar obrando en función del «interés público» y no en función de los deseos de las élites políticas o de los individuos poderosos.

A medida que el Estado-nación, gradualmente, fue despojando del control de la actividad policial y del poder de castigar a las autoridades seculares y espirituales con las que estaba en conflicto y los concentró en las nuevas instituciones de la justicia penal, las instituciones de la policía y del castigo fueron adquiriendo su distintiva forma moderna. La actividad policial dejó de estar ampliamente dispersa en las manos de *amateurs* y empleados privados y se convirtió en cambio en la misión de funcionarios profesionales entrenados en una organización especializada que formaba parte del Estado. La persecución de los delincuentes dejó de ser una actividad privada y se convirtió en cambio en una tarea del gobierno, realizada en nombre del «pueblo». Los castigos gradualmente perdieron su carácter local y comenzaron a ser más firme y uniformemente regulados por las autoridades estatales.

El sistema moderno de aprehensión, enjuiciamiento y castigo de quienes violan la ley penal llegó así a ser especializado y diferenciado, constituyéndose en una parte fundamental del aparato estatal moderno. Con el tiempo ha llegado a ser administrado por burocracias profesionales, utilizando instituciones, leyes y sanciones diseñadas especialmente para este propósito. Estos procesos históricos de diferenciación, estatización, burocratización y profesionalización son las características clave de lo que podríamos llamar la «modernización» del control del delito y la justicia penal.[5]

El problema del orden y el camino que no se tomó

En la perspectiva del largo plazo, éstas fueron nuevas formas de castigo y control, adaptadas a las particulares condiciones de la modernidad, que desplazaban formas tradicionales de control que se habían vuelto ineficaces o intolerables. Pero detrás de estas estructuras de la justicia penal y alentando su creación había un problema de orden históricamente específico, similar al que describiera Thomas Hobbes en su justificación del derecho y la autoridad estatal.[6] La historia de la justicia penal de la modernidad temprana –como la historia del Estado mismo– es una historia de la lucha entre poderes en conflicto de la que emergió un Estado-Leviatán que era capaz de sofocar la violencia y el desorden. Con el tiempo, este poder emergente ganó seguridad y legitimidad y, como consecuencia de ello, su voluntad soberana se volvió ley y justicia. La imposición violenta de la ley del Leviatán, su pacificación a través de la fuerza, por igual, de enemigos y súbditos, con el tiempo llegó a ser el «pacífico» (aunque aún violento) mantenimiento del orden y la provisión de seguridad a sus súbditos.

En las democracias liberales, la capacidad del Estado para imponer «la ley y el orden» ha llegado a ser considerada no como un poder hostil y amenazador, sino como una obligación contractual de un gobierno democrático para con sus ciudadanos que obedecen la ley. La «garantía» de la ley y el orden, de la seguridad de los ciudadanos frente a la violencia, el delito y el desorden, se convirtió en uno de los beneficios públicos fundamentales conferidos a la gente por el Estado y sus agencias. En este proceso, el carácter del control del delito cambió lentamente, pasando de ser una responsabilidad generalizada de los ciudadanos y la sociedad civil a ser una actividad especializada monopolizada en gran medida por el sistema de imposición de la ley del Estado.

Al establecer agencias especializadas estatales, cuyo principal método de control del delito fue la persecución, enjuiciamiento y castigo de los individuos delincuentes, las sociedades modernas dieron la espalda a un modelo alternativo de regulación que había sido puesto en práctica en los pueblos y ciudades europeos en la modernidad temprana. La idea de «policía» de la modernidad temprana se refería no a la agencia especializada que emergió en el siglo XIX, sino a un programa mucho más general de regulación detallada aplicado por las autoridades de la ciudad en sus esfuerzos

por crear un marco ordenado para el intercambio y el comercio. El objetivo de este tipo de regulación «policial» era promover la tranquilidad y seguridad pública, asegurar el comercio y las comunicaciones en la ciudad y promover la riqueza, la salud y la prosperidad de la población. A este fin, las autoridades municipales promulgaban ordenanzas detalladas que comprendían cosas tales como la inspección de pesos y medidas, censos de la población, programas de iluminación pública, la reglamentación de los caminos y construcciones, el intercambio y los alimentos, llegando hasta el punto incluso de especificar los modales y formas de vestir apropiados de los ciudadanos. Este cuerpo de regulaciones policiales sólo estaba incidentalmente relacionado con el delito, pero, a fines del siglo XVIII, Patrick Colquhoun lo utilizó para elaborar sus ideas sobre cómo articular un modelo de control del delito que pudiera responder a los niveles crecientes de delito en Londres y otras grandes ciudades.[7]

Las propuestas de Colquhoun buscaban conservar las prácticas policiales existentes de las ciudades de fines del siglo XVIII, pero fortaleciéndolas y racionalizándolas, adaptándolas a los nuevos desafíos del capitalismo comercial e incrementándolas creando una organización centralizada con empleados de tiempo completo. Este modelo alternativo implicaba una forma enfáticamente *preventiva* de regulación –dedicada a enfrentar la indigencia tanto como el delito– y una concepción más generalizada e indiferenciada de las agencias responsables del control del delito y el mantenimiento del orden. En esta visión, el control del delito era una responsabilidad ampliamente difundida y compartida que involucraba una regulación estricta de las actividades sociales y económicas, una vigilancia informal y la eliminación de las oportunidades delictivas. El modelo de Colquhoun, por cierto, involucraba la identificación y persecución de los delincuentes y subrayaba la necesidad de una agencia especializada para llevar adelante esta tarea. Pero, en lugar de identificar el delito con la criminalidad de individuos específicos, suponía que el delito era una respuesta normal a la tentación, ampliamente presente en las clases más bajas y estrechamente relacionada con la vagancia y la indigencia. La respuesta estratégica no era perseguir y castigar individuos, sino concentrarse en la prevención de oportunidades delictivas y en la vigilancia policial de situaciones vulnerables.[8]

Actualmente, Colquhoun es recordado no por su visión de la regulación diversificada –visión que estaba enraizada en los estilos

de gobierno de las ciudades del siglo XVIII–, sino como un pionero reformador de la policía cuyos escritos ayudaron a la creación de la fuerza policial moderna que comenzó a surgir en la década de 1820. La paradoja de esta memoria falsa es que el desarrollo de la «nueva policía» marcó, en realidad, el comienzo del control del delito moderno y diferenciado y el eclipse del estilo de gobierno que Colquhoun defendía.[9] Esta mala interpretación del significado de Colquhoun es testimonio del grado en que las instituciones de la justicia penal moderna han llegado a dominar nuestro sentido de lo que es y debe ser el control del delito. Por supuesto que no es una casualidad que el modelo de Colquhoun haya sido desplazado por el surgimiento de un sistema estatal especializado. El desarrollo histórico de la justicia penal fue parte de un proceso amplio y poderoso de modernización que ha comprendido el desarrollo de la diferenciación estructural, la organización burocrática, las agencias estatales fuertes y la profesionalización en la mayoría de los campos de la vida social moderna. Por otro lado, la actividad policial generalizada promovida por Colquhoun era mirada con desconfianza por los liberales, en función de sus potenciales vinculaciones con los regímenes absolutistas de la Europa continental.[10] Pero el hecho de que hubiese un modelo alternativo de control del delito disponible en el momento histórico en que emergieron nuestras instituciones modernas debiera enseñarnos dos lecciones. Debe recordarnos que nuestras instancias actuales no fueron de ningún modo inevitables y debe alertarnos respecto de las características distintivas del campo institucional que efectivamente se desarrolló. En un momento en que estos dispositivos «modernos» están nuevamente cuestionados, estas lecciones se vuelven particularmente pertinentes.

En Gran Bretaña y en Estados Unidos, durante el siglo XIX, las nuevas agencias de la justicia penal estatal trabajaban en paralelo a los mecanismos de vigilancia y control del delito de la sociedad civil.[11] Pero, con el tiempo, las formas tradicionales de justicia privada gradualmente fueron disminuyendo en fuerza e importancia. Las persecuciones privadas se redujeron en cantidad y las sociedades para la persecución de los delincuentes se volvieron obsoletas. Las fuerzas policiales privadas se fueron debilitando al extenderse la cobertura y autoridad de la policía pública. Los ciudadanos cada vez más orientaban sus quejas al Estado y cada vez menos frecuentemente organizaban respuestas privadas o daban pasos por su cuenta. Mientras tanto, la policía pública evolucionó de ser un ins-

trumento estatal, que protegía los intereses del Estado y de una élite propietaria, a ser más auténticamente un servicio público, respondiendo a las necesidades de los ciudadanos y, en teoría al menos, dando seguridad y protección a toda la población.

Hacia mediados del siglo XX, las fuerzas policiales públicas de ambos países llegaron a ocupar una posición dominante en el campo de la producción de seguridad y la respuesta típica del público cuando era víctima de un delito era, crecientemente, presentar una denuncia a la policía. Al expandirse la provisión pública, las actividades de control del delito de los ciudadanos y las comunidades tendieron a atrofiarse. Por supuesto que la gente siguió comprando cerraduras para sus puertas, cruzando la calle para evitar problemas y, a veces, dispensando justicia privada a delincuentes descubiertos *in fraganti*. Pero su disposición a intervenir activamente fue disminuyendo con el tiempo. La presencia de los profesionales tendió a descalificar a la gente y a desplazar la idea de que el control del delito era parte de sus responsabilidades. El delito se convirtió en una cosa respecto de la cual «las autoridades» deben hacer algo, un problema por el que se paga a los profesionales para enfrentarlo.[12]

Esta fórmula de control del delito –que al igual que la mayoría de las instituciones modernas restó importancia a la acción informal de parte del público y privilegió el papel de los agentes profesionales y estatales– arraigó cada vez más en el curso del siglo XX.[13] No fue la razón menos importante de ello que tal fórmula fuera percibida ampliamente como efectiva. Pese a las dislocaciones producidas por la urbanización, la industrialización y el advenimiento de la sociedad comercial, y pese a las conmociones políticas asociadas con la democratización, la justicia penal estatal pudo proclamar una cierta medida de éxito. En la primera mitad del siglo XX, con su nueva policía, su nuevo derecho penal, su red de prisiones y reformatorios y sus nuevas capacidades burocráticas para procesar los registros de los casos, agrupar información y proporcionar datos estadísticos regularmente, las instituciones de la justicia penal de Gran Bretaña y Estados Unidos pudieron declararse victoriosas en algunas batallas en la guerra contra el delito. El fenómeno del descenso de las tasas de criminalidad y violencia –tasas que siguieron en niveles históricamente bajos hasta la década de 1950– se presentó como un logro del sistema de justicia penal que había sido instaurado recientemente.[14]

Retrospectivamente sería más adecuado atribuir gran parte de este logro a la recuperación de los controles sociales en las comu-

nidades de clase trabajadora, al impacto de la disciplina del trabajo, al renacimiento de la religión y a las campañas morales de iglesias y organizaciones reformistas. Las restricciones sobre la conciencia y la conducta, implícitas en las instituciones de la sociedad civil –las iglesias y sociedades de mediación, las organizaciones de caridad y asistencia, las mutualidades, los sindicatos, las asociaciones de trabajadores y clubes de jóvenes–, apuntalaron vigorosa y orgánicamente la acción más reactiva e intermitente del Estado policial. Lo mismo hicieron los controles más íntimos y vinculantes de la familia, el vecindario y el lugar de trabajo. Las convenciones sociales del período y el nuevo aparato de aplicación de la ley tendieron a reforzarse mutuamente a pesar de la hostilidad y desconfianza que existía entre algunas comunidades inmigrantes o de clase trabajadora y los agentes estatales que las controlaban.[15]

Desde la década de 1890 hasta la de 1960 –cuando crecimientos abruptos de las tasas de delito y violencia registrados comenzaron a socavar esta percepción– se creía ampliamente que la justicia penal estatal era capaz de ganar la guerra contra el delito o, al menos, de hacer retroceder la marea de delito y desorden que el industrialismo había traído aparejada. Por dudosa que resulte retrospectivamente esta percepción, en las primeras décadas del siglo XX las credenciales de la justicia penal moderna parecían estar bien consolidadas y comenzaba a implementarse un optimista programa de expansión, diferenciación y reforma. El programa correccionalista de reforma penal, que gobernaría gran parte del cambio ocurrido a lo largo de los siguientes sesenta o setenta años, fue lanzado, por lo tanto, en un contexto definido por tasas de delito bajas y una confianza generalizada en las credenciales de las instituciones estatales de control del delito. Fue en esta esperanzada era de *fin de siècle* que emergieron las instituciones modernas del complejo penal-welfare con sus estrategias y supuestos característicos.[16]

Probablemente se trataba de credenciales falsas. Es más factible que el éxito de la policía y las prisiones dependiera de otras fuerzas e instancias sociales. Es más probable que los logros en materia de control del delito de la justicia penal estatal dependieran de los controles informales de estos actores y agencias privados que el Estado eventualmente buscaba desplazar de la actividad de control del delito.[17] No importa. El éxito se percibía como un éxito institucional, se acreditaba como tal y quedó enraizado de este modo en el pensamiento oficial durante la mayor parte del siglo. Tan re-

cientemente como en la década de 1970, aún se suponía, tal como lo decía un manifiesto electoral británico, que: «El delito nos concierne a todos, pero sólo el gobierno puede llevar adelante una acción efectiva».[18]

La fórmula consolidada de la justicia penal estatal moderna –el credo de la modernidad penal– asumía, por lo tanto, que el control del delito debe ser una tarea especializada y profesional de «aplicación de la ley», orientada a la persecución y enjuiciamiento *post hoc* de los individuos delincuentes. No se necesitaba una política para alentar la acción privada. No había necesidad de involucrar al público ni a las víctimas. No había necesidad de hacer hincapié en la prevención social o situacional. Todo lo que se requería era un marco de amenazas legales y una respuesta reactiva.[19] Quizás estábamos predispuestos histórica y sociológicamente a pensar de ese modo. Al fin de cuentas, este credo es claramente una versión criminológica de lo que James C. Scott ha llamado el *alto modernismo*: una ideología que cree que los problemas sociales son mejor gestionados por burocracias especializadas, conducidas por el Estado, informadas por los expertos y dirigidas racionalmente hacia ciertas actividades particulares. Esta actitud moderna piensa en mecanismos tecnológicamente refinados, de arriba hacia abajo, que minimizan la intervención de la gente común y los procesos sociales espontáneos y maximizan el papel del experto profesional y el «conocimiento gubernamental». Más allá de que estemos predispuestos o no a seguir esta ruta, las estructuras característicamente modernas que fueron establecidas en aquel momento no fueron cuestionadas sustancialmente hasta tiempos recientes.[20] Y las instituciones, ideologías y prácticas del complejo penal-welfare que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XX sirvieron sólo para reforzar estas características modernas. Cada vez más se daba por descontado que el delito era un problema que tenían que manejar instituciones estatales especializadas, en la medida en que la justicia penal se aproximaba a la ingeniería social y tecnicista, basada en el conocimiento, del programa correccionalista.

El welfarismo penal y el control del delito correccionalista

Con sus raíces en la década de 1890 y su vigoroso desarrollo en las décadas de 1950 y 1960, el welfarismo penal era, hacia 1970, el

marco consolidado de las políticas públicas en Gran Bretaña y Estados Unidos. Su axioma básico –que las medidas penales, donde fuera posible, debían ser intervenciones destinadas a la rehabilitación en lugar de castigos negativos, retributivos– dio nacimiento a toda una nueva red de principios y prácticas interrelacionadas. Éstas incluían: leyes sobre las sentencias penales que permitían condenas indeterminadas vinculadas a la liberación anticipada y la supervisión de la libertad condicional, la justicia de menores con su filosofía acerca del bienestar de los niños, el uso de la investigación social y de las pericias psiquiátricas, la individualización del tratamiento basado en la evaluación y clasificación de los expertos; la investigación criminológica centrada en cuestiones etiológicas y en la efectividad del tratamiento; el trabajo social con los delincuentes y sus familias y los regímenes custodiales que ponían el acento en los propósitos reeducativos del encarcelamiento y en la importancia del apoyo para la reinserción luego de la liberación. Los principios del complejo penal-welfare tendían a operar contra el uso del encarcelamiento, dado que se consideraba a la prisión, en general, como contraproducente desde el punto de vista de la reforma y la corrección individual. Se preferían los regímenes especializados de custodia –reformatorios juveniles, prisiones de capacitación, instituciones correccionales, etcétera– a la prisión tradicional y el reemplazo del encarcelamiento por medidas comunitarias era un objetivo constante de los reformadores correccionalistas. Entre las décadas de 1890 y de 1970, fueron cada vez menos las categorías de delincuentes que se consideraban adecuadas para el encarcelamiento típico.[21]

En el complejo penal-welfare, el ideal de la rehabilitación no era sólo un elemento entre otros. Era más bien el principio organizador hegemónico, el marco intelectual y el sistema de valores que mantenía unida toda la estructura y la hacia inteligible para sus operadores. Aportaba una red conceptual que abarcaba todo y que podía lanzarse sobre cada una de las actividades del campo penal, permitiendo a los operadores hacer de su mundo algo coherente y significativo, así como darle a prácticas que de otro modo serían desagradables y problemáticas un aspecto benevolente y científico.[22]

La rehabilitación no era, sin embargo, el único objetivo del complejo penal-welfare. Ni tampoco era, en la práctica, el resultado típico. El carácter individualizante, indeterminado y, en gran medida, discrecional de las instancias correccionalistas otorgaba a las autoridades del sistema penal grandes márgenes de maniobra

en su tratamiento de los delincuentes condenados o de los jóvenes que necesitaban ayuda. Se podía mantener privados de su libertad por períodos prolongados a delincuentes identificados como peligrosos, reincidentes o incorregibles. Los que tenían un *background* respetable o fuertes conexiones con el trabajo y la familia podían ser tratados más indulgentemente. Las medidas penales podían ajustarse de acuerdo al nivel de obediencia o de riesgo que presentara el delincuente y los delincuentes responsables de delitos aberrantes podían ser condenados a castigos que concordaban con su culpabilidad y se correspondían con las expectativas del público.[23]

En este sistema de condenas indeterminadas y liberación anticipada, se abría una brecha considerable entre las condenas a privación de la libertad anunciadas públicamente y el tiempo efectivamente cumplido en prisión por la mayoría de los presos, de modo que los elementos penales del sistema aparecían como más intensos de lo que eran en realidad. Esta brecha entre el «ladrido» y la «mordedura» permitía al sistema presentarse como sensible a las demandas punitivas del público a la vez que ajustaba su impacto real de un modo que los profesionales liberales consideraban más adecuado. Mientras el sistema no fuera escudriñado detalladamente y su funcionamiento interno no fuera completamente comprendido por las personas ajenas al mismo, podía simultáneamente evitar la crítica del público y fortalecer la toma de decisiones por parte de los expertos. La posibilidad y durabilidad del complejo penal-welfare radicaba, precisamente, en el hecho de que combinaba objetivos penales y welfaristas, en que era lo suficientemente flexible como para hacer hicapié en unos u otros según las circunstancias y en que, en gran medida, era impermeable a la indagación por parte del público.[24]

En esta estructura se asignó un lugar central a los especialistas profesionales y al juicio experto. El conocimiento criminológico y las conclusiones de los estudios empíricos se consideraban guías para la acción más fiables que la costumbre y el sentido común y los gobiernos de la posguerra promovieron el desarrollo de una disciplina criminológica en las universidades y en el interior mismo del Estado. Como declaró el gobierno británico en 1964: «No basta con condenar el delito, necesitamos entender sus causas», lo cual parecía particularmente importante en las circunstancias sociales y económicas rápidamente cambiantes de las décadas de 1950 y 1960, en las que las tasas de delito subían constantemente. Deci-

siones clave tales como las de condenar, clasificar presos, asignarlos a distintas instituciones y regímenes, evaluar si existían condiciones para la liberación y fijar condiciones que pudieran ser supervisadas durante la misma, se colocaban cada vez más en manos de expertos penales en lugar de las autoridades judiciales. Mientras en un tiempo el principio rector había sido *nullum poena sine crimen* (no hay castigo sin delito), en el mundo del welfarismo penal, en cambio, se instaló *no hay tratamiento sin diagnóstico* y *no hay sanción penal sin asesoramiento de los expertos.*

En las décadas de la posguerra la justicia penal se convirtió en el territorio de funcionarios de probation, trabajadores sociales, psicólogos, psiquiatras, expertos en el cuidado de los niños, educadores y reformadores sociales de todo tipo. El programa del welfarismo penal no consistía solamente en la civilización y reforma de la justicia penal. Era también la colonización de un terreno antiguamente dominado por el derecho por parte de las autoridades y grupos profesionales «sociales». La expansión del terreno fue su expansión. «El progreso en la reforma penal», mas allá de las otras cosas que involucraba, consistía en un incremento de la cantidad y las jurisdicciones de los expertos sociales sobre el delito.[26]

Este grado de poder discrecional otorgado a profesionales que no tenían que rendir cuentas a nadie, que comúnmente tomaban decisiones sin dar explicaciones y sin estar sometidas a revisión judicial, es un indicador del grado de confianza del que gozaban estos grupos profesionales y también de la manera en que se percibían sus poderes. En contraste con el poder judicial de castigar, que desde hacía mucho tiempo estaba sujeto a análisis y revisión, los poderes de los trabajadores sociales y psicólogos eran visualizados como más benignos y apolíticos. Sus visiones sobre la psicología normal, las fuentes de la conducta antisocial, la manera en que debían funcionar las familias y cómo debían comportarse los individuos se consideraban juicios neutrales y clínicos, basados en el análisis científico y la investigación empírica. Sus prácticas de normalización y sus poderes en la aplicación de la ley también tendían a escapar al control externo, pese a sus implicaciones en la privacidad y la libertad de los individuos con los que trataban. Su misión era considerada enaltecedora y civilizadora, distanciándose de los mecanismos penales en cuyo marco operaban. Trabajando en un medio coloreado por el estigma del delito y el castigo, buscaban desesperadamente distanciarse de la tarea de «juzgar», siendo su ob-

jetivo declarado el alivio del sufrimiento individual y la mejora del funcionamiento social en lugar de hacer justicia o saldar cuentas morales. El saber en materia de trabajo social y la evaluación clínica proclamaban una forma de autoridad que se consideraba muy distinta de la que nacía supuestamente de la superioridad moral, aun cuando, como luego señalarían sus críticos, la distinción entre ambas no era en absoluto tan marcada como imaginaban sus proponentes.[27]

Esta confianza en los expertos profesionales se extendía también al proceso de elaboración de las políticas públicas. Las modificaciones en el derecho penal, la creación de nuevas sanciones, la reforma de los regímenes institucionales, la creación de mecanismos de liberación anticipada, todo esto fue, en gran medida, obra de funcionarios públicos de alto rango y asesores expertos bastante alejados del debate público y de los titulares de los medios de comunicación. En la medida en que se evitaran escándalos, fugas y motines, la interferencia política en el funcionamiento cotidiano del sistema era mínima, así como también el involucramiento del público en general o de sus representantes políticos en la mayoría de las iniciativas políticas que caracterizaron el período. El enfoque bipartidista que los principales partidos políticos adoptaron y la idea de que la política penal y el control del delito eran en gran medida cuestiones técnicas, que debían ser delegadas en los profesionales y operadores, eran otras expresiones de la confianza y credibilidad de la que entonces gozaban estos grupos profesionales.[28]

Por supuesto que el grado de compromiso con los aspectos welfaristas del welfarismo penal variaba bastante, tanto en las distintas jurisdicciones locales como dentro de las instituciones, agencias y grupos que componían el sistema. Los agentes de probation, el personal de los tribunales de menores, los supervisores de los reformatorios, los administradores de las prisiones, los investigadores criminológicos, los funcionarios de alto rango y los psicólogos, psiquiatras y educadores del sistema, por lo general, eran mucho más entusiastas que los guardias de las prisiones, los agentes de policía o los fiscales. Tampoco el sistema estaba libre de enfrentamientos y conflictos. En las oficinas de los jueces se producían debates cotidianos entre fiscales y agentes de probation: los primeros argumentando en favor de una condena a prisión, los segundos en favor de las alternativas no custodiales; los primeros utilizando el discurso moral de la ley con su acento en la acción, la responsabilidad indi-

vidual y la culpa, los segundos invocando el discurso causal del trabajo social, con su preocupación por las circunstancias eximientes, la responsabilidad colectiva y los resultados positivos. Los jueces tenían que equilibrar las consideraciones sobre el delito con las basadas en el delincuente; contrapesar el atractivo inmediato de una medida individualizada con la preocupación por la igualdad al condenar y la protección del público. Sin embargo, este dilema a veces se veía atenuado por la existencia de procedimientos posteriores al dictado de la sentencia que, de hecho, modificaban la condena del individuo sobre la base de su conducta en la cárcel o las perspectivas para su liberación.

Las posiciones demarcadas en estos debates recurrentes invocaban tanto ideologías políticas como afiliaciones profesionales. Los liberales subrayaban que el delito era un síntoma de desigualdad; que los delincuentes debían ser entendidos antes de ser juzgados; que no se podía confiar en que la policía respetara los derechos de los sospechosos; que el castigo era menos útil que el tratamiento; que la prisión era contraproducente y que la pena de muerte era irracional. Los conservadores se referían al poder disuasivo de las condenas duras y a la necesidad de penas privativas de la libertad más prolongadas y de la pena de muerte. Subrayaban la importancia de la responsabilidad individual; de cumplir la ley; de permitir a la policía realizar su trabajo y darle poderes legales y recursos financieros para hacerlo. Pero incluso ellos aceptaban que las circunstancias sociales y psicológicas deberían atenuar la justicia con la clemencia y reconocían la necesidad del tratamiento correccional y de la asistencia social «en los casos apropiados». El verdadero desacuerdo era respecto del «justo equilibrio», no acerca del rango de las consideraciones legítimamente involucradas. Ambos bandos hablaban el lenguaje del welfarismo penal y ponían en práctica sus principios, hecho que se evidencia por los resultados de las administraciones conservadoras y republicanas, que hicieron tanto por establecer este marco como sus oponentes laboristas y demócratas.[29]

Con el transcurso del tiempo estas tensiones fueron encausadas en el curso de la interacción cotidiana y el compromiso institucional. En la ley y en la práctica se crearon delicados equilibrios de poder. Se desarrollaron acuerdos y acomodamientos que permitieron que instituciones tales como los reformatorios, la probation y los tribunales de menores superaran las líneas de ruptura entre estos distintos intereses e ideologías.

Fue este welfarismo penal práctico, más que una teoría o concepción criminológica específica, lo que moldeó la manera de pensar y los hábitos de los operadores y las autoridades encargadas de diseñar las políticas públicas. Sus *habitus*, sus ideologías ocupacionales, sus respuestas y decisiones producto del aprendizaje, eran moldeadas y adaptadas a este patrón general de ideas e instituciones que componían el complejo penal-welfare. Fue el carácter general del campo lo que definió los debates que se producían y las políticas que se inventaban. Dio lugar a una ontología institucionalizada que definía en qué consistía el problema del delito y a una epistemología que dictaba cómo se podría conocer y cuáles eran los medios apropiados para entenderlo y enfrentarlo. Moldeó el espectro de la política penal, determinando lo que era progresista y lo que era reaccionario y distribuyendo a los grupos de interés en sus diferentes posiciones. Los libros de texto de criminología, los cursos de capacitación para el personal de la justicia penal, la estructura de las carreras profesionales, las historias que los operadores se contaban entre sí, todo esto operaba para reproducir las estructuras, las ortodoxias y las narraciones típicas del campo, aun cuando se lamentaban de los fracasos del sistema y reclamaban la necesidad de ulteriores reformas.

Los discursos y prácticas que componían el complejo penal-welfare tenían como premisas unos pocos supuestos sociopolíticos fundamentales, un conjunto de compromisos culturales y una forma determinada de conocimiento criminológico. Conjuntamente dieron nacimiento a una serie de reglas implícitas, una suerte de gramática generadora que estructuró el lenguaje, el pensamiento y las prácticas estándares de los actores y agencias que operaban dentro del campo. En su funcionamiento detallado, esta gramática era un producto distintivo del campo del control del delito y la justicia penal. Fue tomando forma en este marco práctico a lo largo de un período de tiempo prolongado y en respuesta a una multitud de problemas e intereses particulares. La gramática del welfarismo penal, al igual que todos los fenómenos institucionales, se ajustaba por lo tanto a un conjunto específico de prácticas y procesos. Pero como describiré más adelante, también estaba condicionada por estructuras sociales y temas culturales externos al campo, así como por una cierta experiencia colectiva del delito que, en un sentido, era anterior a ella.

Desde sus comienzos, a fines del siglo XIX, el welfarismo penal se basó en dos axiomas incuestionables que se derivaron de la cul-

tura política progresista del período. El primero de estos axiomas –nacido del «milagro del delito» de fines del siglo XIX y alimentado por el optimismo liberal del siglo XX– consideraba como algo evidente que *la reforma social, junto con la afluencia económica, eventualmente reduciría la frecuencia del delito.* La prosperidad generalizada, en y por sí misma, era visualizada como un medio natural de prevención del delito. El segundo axioma, también producto de ese momento histórico específico, era que *el Estado es responsable de la asistencia a los delincuentes tanto como de su castigo y control.* A lo largo del siglo XIX, el Estado había monopolizado y racionalizado, de forma creciente, el enjuiciamiento y castigo de los delincuentes. Pero el supuesto que operaba era que si alguien debía asistir a los delincuentes, ayudarlos cuando quedaban en libertad o colaborar en la satisfacción de sus necesidades sociales, esta tarea debía ser competencia de las iglesias y de la filantropía privada más que del Estado. Luego de la década de 1890, esto dejó de ser así y cada vez más se consideró al Estado como responsable de la reforma y el bienestar de los delincuentes. *El Estado debía ser un agente de reforma tanto como de represión, de asistencia tanto como de control, de welfare tanto como de castigo.* La justicia penal en el emergente Estado de bienestar ya no era –o por lo menos no era exclusivamente– una relación entre el Leviatán y un súbdito rebelde. En lugar de ello, la justicia penal estatal se convirtió en parte del Estado de bienestar y el sujeto delincuente –en especial si era joven, desaventajado o mujer– pasó a ser visto como un sujeto necesitado tanto como un sujeto culpable, un «cliente» tanto como un delincuente. En las décadas de la posguerra, la respuesta común frente al problema del delito –en cierta medida, la respuesta común frente a la mayoría de los problemas sociales– fue una combinación de *trabajo social y reforma social, tratamiento profesional y provisión pública.*[30]

Dado que la competencia de las organizaciones de la justicia penal estaba limitada a tratar con individuos –o, en el mejor de los casos, con los individuos y sus familias–, rápidamente se desarrolló una crucial división de funciones. El mecanismo institucional estándar del control del delito era la respuesta de la justicia penal, generada por un acto delictivo específico y centrada en asignar sanciones penales-welfaristas a los individuos delincuentes. Más allá de este mecanismo, existía una política mucho más difusa y generalizada de welfare y reforma social que no apuntaba específica-

mente al delito o a los delincuentes –al menos, en la mayor parte de los casos–, pero que se esperaba que contribuyera a la reducción del delito, mejorando las condiciones de vida de los pobres y promoviendo la justicia social. Si bien la teoría criminológica apuntaba a las raíces sociales de la conducta delictiva y a la necesidad de medidas sociales generales de control del delito, la lógica más poderosa de la diferenciación institucional y la especialización burocrática dictaba que los esfuerzos del gobierno por controlar el delito, en gran medida, se canalizaran a través de las instituciones de la justicia penal. Éstas eran las agencias gubernamentales encargadas específicamente del delito, las cuales recibían el presupuesto estatal para el control del delito. Por más importante que fuera el papel que las medidas sociales debían cumplir en la reducción del delito, las demarcaciones burocráticas determinaban en última instancia lo que se hacía. Así, el control del delito gubernamental siguió concentrándose en la sanción reactiva frente a los individuos delincuentes más que en la prevención social del delito.

Esta división de funciones –que, por supuesto, reflejaba la estructura institucional diferenciada del Estado moderno y sus áreas de política pública– era la causa subyacente de una profunda frustración regularmente exteriorizada por el personal de la justicia penal. Expresaba el hecho de que el «ideal de la rehabilitación» que se ponía en práctica siempre era reducido e individualizado y que era llevado adelante en un marco penal. Si el delito es un problema social, señalaban los críticos, entonces estas respuestas individualizadas y correccionalistas inevitablemente fracasarían en el intento de llegar a sus causas profundas. Intervienen después de que el daño se produjo, respondiendo a consecuencias más que a causas, focalizándose en individuos ya constituidos (y a menudo incorregibles), más que en los procesos sociales que ya están produciendo la próxima generación. El welfarismo penal, localizado dentro de la justicia penal estatal, estaba estructurado de un modo autolimitante que aseguraba su propia derrota.

Los compromisos de la modernidad

La criminología correccionalista que floreció en las décadas de nediados del siglo XX podría describirse adecuadamente, en sus valores y fundamentos, como «moderna». Lo que la hacía moderna

era su compromiso sin cuestionamientos con la ingeniería social; su confianza en la capacidad del Estado y las posibilidades de la ciencia y su convicción firme de que las condiciones sociales y los individuos delincuentes podían ser reformados a través de las intervenciones de las agencias gubernamentales. Más allá de sus puntos de vista políticos o sus preferencias penológicas, este tipo de modernidad formó el sistema de creencias subyacentes de la nueva clase de los expertos criminológicos y de los profesionales del saber que cuestionaban cada vez más el dominio que habían tenido en este campo los abogados y moralistas.

Con su fe implícita en la razón científica y la perfectibilidad del ser humano, esta nueva corriente correccionalista era hija legítima del pensamiento de la Ilustración y, en muchos sentidos, era la expresión más acabada de las ambiciones racionalistas y utilitaristas de esa tradición. Pero los nuevos criminólogos se oponían a la penalogía ilustrada de Cesare Beccaria y Jeremy Bentham, y veían las reformas que proponían como un antídoto frente a aquel programa más que un desarrollo del mismo.[31] El castigo, en general, y los castigos retributivos, en particular, eran considerados por los modernos como irracionales y contraproducentes, como remanentes de prácticas premodernas basadas en la emoción, el instinto y la superstición. Desde su punto de vista, incluso los principios liberales de proporcionalidad y uniformidad estaban teñidos de un pensamiento arcaico. El tratamiento adecuado de los delincuentes requería medidas correctivas individualizadas, adaptadas cuidadosamente al caso específico o al problema particular, y no una tarifa penal uniforme aplicada mecánicamente. Se necesitaban conocimientos expertos, investigación científica e instrumentos de intervención flexibles, así como también una disposición a regular aspectos de la vida que el liberalismo clásico había considerado que debían estar fuera del alcance del gobierno. El sistema normativo del derecho tenía que ceder frente al sistema normalizador de la ciencia; el castigo tenía que ser reemplazado por el tratamiento.[32]

Por supuesto que el éxito práctico del movimiento moderno fue siempre irregular y rara vez satisfizo a sus proponentes más entusiastas. Había resistencias de los liberales, que insistían en la proporcionalidad y el merecimiento justo, y también de los exponentes de una tradición antimoderna más antigua, que veían el castigo como un fin necesario en sí mismo y como una manifestación importante del derecho del poder soberano. Como resultado de ello,

las instituciones del welfarismo penal que surgieron eran formaciones de compromiso que equilibraban cuestiones correccionalistas y clásicas. Pero más allá de las limitaciones que tuvieran las prácticas, para comienzos de la década de 1970, el *discurso* de la alta modernidad se había establecido como la forma dominante de expresión entre los reformadores penales, los expertos correccionalistas y los funcionarios públicos.

Con el desarrollo del welfarismo penal en los años de la posguerra, y al tornarse hegemónico el lenguaje correccionalista, se volvieron cada vez más raras las expresiones explícitas de punitividad. Sentimientos y declaraciones que anteriormente aparecían rutinariamente frente a delitos graves ahora se volvieron en sí mismos objeto de condena. La apelación a castigar los delitos en términos apasionados, el deseo de ver sufrir a los delincuentes y vengar a las víctimas, la preocupación explícita por expresar la indignación pública, el reclamo de que debe hacerse justicia, de que la autoridad debe ser defendida y de que el castigo debe ser soportado por los culpables, eran fines en sí mismos; todas estas manifestaciones de la justicia punitiva tradicional llegaron a ser consideradas como algo de lo que se debía desconfiar y que iba en detrimento de una penología racional. Con el tiempo, el reclamo apasionado de castigo, de tono moral, se convirtió –en cierta medida– en un tabú en el discurso de los funcionarios públicos y las élites políticas. Esto fue así, hasta el punto de que los críticos que deseaban plantear una posición «antimoderna» se veían obligados cada vez más a hacerlo utilizando el vocabulario de la misma modernidad. La palabra «castigo» casi desapareció del vocabulario oficial de la política penal moderna, como lo hicieron también las expresiones de indignación apasionada que tradicionalmente implicaba.[33]

Por supuesto, los sentimientos punitivos no desaparecieron sino que se vieron reprimidos, obligados a mantener una vida subterránea, dado que provocaban una cierta incomodidad en el público educado. Las expresiones desembozadas de punitividad estaban cada vez más restringidas a la vida interior de las instituciones, a las demandas escasamente sofisticadas de la prensa amarilla de las masas y a los exabruptos ocasionales de algún juez irritable o de algún político desorientado. Esta sublimación de una respuesta humana y social tan fuerte, esta represión de una emoción tan poderosa y primitiva, es un ejemplo sorprendente del funcionamiento

del proceso de civilización.[34] Sin embargo, también fue la base sobre la que se gestó una brecha entre los profesionales de la justicia penal y el público en general. Como veremos, el hecho de que el lenguaje y los sentimientos de la punitividad desaparecieran del discurso oficial, mientras se mantenían fuertemente presentes en la cultura popular y el sentido común, resurgiría como una importante fuente de tensión en las décadas de 1980 y 1990.

La criminología correccionalista y sus temas centrales

Al desarrollarse las instituciones del complejo penal-welfare, también lo hicieron las formas de conocimiento de las que dependía y a las que dieron origen: la orientación familiar, el trabajo social, la psiquiatría forense, la ciencia médico-legal y, por encima de todo, el discurso criminológico. La criminología correccionalista que se desarrolló a la par de estas instituciones veía el delito como un problema social que se manifestaba en la forma de actos delictivos individuales. Estos actos delictivos, o al menos los que parecían ser serios, repetitivos o irracionales, se veían como síntomas de «criminalidad», es decir, de disposiciones subyacentes que se encontraban comúnmente en individuos mal socializados o inadaptados. Estas disposiciones subyacentes individuales –y las condiciones que las producían– conformaban el verdadero objeto del conocimiento criminológico. También formaban el blanco preferido de la intervención correccional, con el tratamiento penal focalizado en la disposición del individuo y con la política social en la que se confiaba para enfrentar las causas más profundas.

Un aspecto básico del marco correccionalista era una diferenciación frecuente entre «lo normal» y «lo patológico», seguida de una focalización más o menos exclusiva en este último aspecto. Los individuos que cometían delitos, pero a los que se consideraba esencialmente «no delincuentes» o libres de cualquier disposición delictiva real, no resultaban interesantes para la teoría criminológica y la práctica penal. Estos casos podían ser gestionados con una intervención mínima: con advertencias o multas o, si sus delitos eran serios, con penalidades disuasivas sin un componente procesal. La atención estaba centrada realmente en *el delincuente*, en *el carácter criminal*, o lo que los criminólogos de comienzos del siglo XX llamaban el «*delincuente psicopático*». Hacía allí debía di-

rigirse la investigación científica y debían apuntarse las energías institucionales. Hacia estos objetos debía orientarse el sistema. La criminología correccionalista y las instituciones del complejo penal-welfare identificaban conjuntamente al delincuente mal adaptado como el problema y al tratamiento correccional como la solución. En consecuencia, la masa abrumadoramente mayoritaria de delincuentes menores y ocasionales en gran medida eran desatendidos por la práctica correccionalista, que rara vez llegaba a las cárceles y prisiones locales o a los escalones más bajos del sistema para dar respuesta a las ofensas menos serias y más frecuentes. Esto ayuda a explicar el hecho desconcertante de que una de las sanciones más frecuentemente utilizadas en el período de posguerra –la multa– estaba completamente vacía de toda pretensión rehabilitadora y prácticamente no generaba ninguna atención criminológica.[35]

Dentro de esta mentalidad criminológica había una inclinación recurrente a pensar en una forma de causalidad de largo plazo que apuntaba al temperamento del individuo, que operaba a través de la formulación de rasgos de personalidad y actitudes. Esta idea de causalidad –popularizada por la psicología profunda freudiana y ampliamente adoptada por los profesionales del trabajo social– se centraba en las causas profundas subyacentes, los conflictos inconscientes, las experiencias distantes de la infancia y los traumas psicológicos. Tendía a dejar de lado toda preocupación por los eventos próximos o inmediatos (tales como las tentaciones y las oportunidades criminales) y a dar por supuesto que los significados visibles o las motivaciones conscientes son necesariamente «superficiales» y de escaso valor explicativo. Para este modo de pensar los delitos ocasionales, oportunistas, motivados racionalmente, eran de poco interés, por más que contribuyeran a las tasas generales de delito, porque los actos involucrados no correspondían a ninguna patología en particular y no ofrecían oportunidad alguna de tratamiento experto o reforma correccional.

La preocupación central de la investigación criminológica correccionalista era identificar las características individuales que diferenciaban a las «personalidades criminales» y correlacionarlas con otras condiciones que pudieran aportar indicios de su etología y claves para su tratamiento. En sus aspectos e intereses conceptuales más relevantes esta criminología se concentró crecientemente en el individuo, al igual que las instituciones del complejo penal-welfare que informaba. El problema del *delito* llegó a visualizarse

como el problema del *delincuente*. El conocimiento criminológico era un saber sobre los individuos delincuentes y sus diferencias. Incluso cuando la investigación estaba destinada a analizar distribuciones y tendencias estadísticas o familias y comunidades, el punto esencial en última instancia era comprender al individuo delincuente, los correlatos de la criminalidad y las maneras en que los patrones y el medio social dejaban su impronta en los individuos delincuentes.[36]

Una preocupación accesoria de esta criminología era estudiar y evaluar el impacto de las diversas intervenciones penales-welfaristas: establecer «qué funciona» y por qué. Este tipo de investigación aseguraba que las instituciones de control del delito –en particular la policía, las prisiones y la probation– desarrollaran e incorporaran una forma de seguimiento y reflexividad que producía información sobre los efectos de las instituciones, así como datos a partir de los cuales medir sus resultados. No es sorprendente que este tipo de investigación criminológica, más que las investigaciones más ambiciosas sobre la etiología, fueran por lo general las que recibían la mayor cantidad de fondos y el mayor apoyo estatal.[37]

Las teorías desarrolladas dentro de este marco fueron cambiando lentamente con el tiempo, aun cuando las estructuras básicas del discurso correccionalista permanecieron intactas. La criminología de comienzos del siglo XX se apoyaba fuertemente en la medicina psiquiátrica y en la psicología y se concentraba en los rasgos distintivos de los individuos delincuentes, tal como los revelaba el estudio de los presos e internos de los reformatorios. En las décadas de 1920 y 1930 los investigadores, utilizando métodos estadísticos nuevos y el análisis multifactorial, comenzaron a pensar el delito como un efecto sobredeterminado de la privación social. Descubrieron que los individuos con los rasgos de personalidad y las trayectorias delictivas más negativos eran aquellos que con más frecuencia habían experimentado múltiples formas de privación, incluyendo la escasa atención de sus padres y la pobreza. En las décadas de 1950 y 1960, cuando la pobreza y el abandono de los niños parecía estar decreciendo en el marco de las circunstancias más seguras y prósperas en la Gran Bretaña y Estados Unidos de la posguerra, esta tesis de la privación comenzó a ser reelaborada como la teoría de la «privación relativa» o de la «anomia».[38]

Las nuevas teorías atribuyeron la conducta delictiva no a la privación absoluta sino a la brecha que se abría entre las expecta-

tivas y los logros. Por lo tanto, implicaban una crítica limitada del Estado de bienestar y sus alcances, apuntando a la brecha existente entre las expectativas crecientes y las oportunidades reales, a las frustraciones de quienes quedaban rezagados en una economía próspera y al exceso de egoísmo asociado con la nueva sociedad de consumo. Reclamaban una provisión social aún mayor y, en particular, la apertura de vías legítimas más accesibles para la movilidad social ascendente. Más allá de sus innovaciones y sus implicaciones críticas, estas narrativas explicativas siguieron siendo fieles a los axiomas fundamentales del welfarismo penal: el delito aún era visualizado como el resultado de la pobreza y la privación y su cura seguía radicando en la expansión de la prosperidad y la provisión de bienestar social.[39]

La criminología correccional que floreció en Gran Bretaña y Estados Unidos a mediados del siglo XX estaba muy lejos de las versiones caricaturescas de ella que fueron presentadas luego por sus críticos. La mayoría de los reformadores y criminólogos no tenían un compromiso serio con un determinismo rígido ni tampoco sostenían que el delincuente típico estuviera «enfermo» o fuera profundamente «patológico». Los programas de tratamiento que se recomendaban e implementaban rara vez eran medidas intrusivas «de lavado de cerebro» impuestas de modo coercitivo a individuos no dispuestos a someterse a ellas y el llamado «modelo médico» de tratamiento era, en realidad, un punto de referencia menos importante que la idea de desarrollo educativo y apoyo del trabajo social. Y si bien los criminólogos correccionalistas se referían al Estado como eje de la implementación de su programa y de sus regímenes de tratamiento, su relación con aquél no era en absoluto acrítica. Los correccionalistas comúnmente realizaban críticas explícitas de las políticas estatales que no habían sido reformadas, como la pena de muerte.

Lo que es más importante, en retrospectiva, de este esquema criminológico y las teorías que engendró, no es su inmadurez científica ni su carácter acrítico. Es la forma particular de mirada que estableció y los elementos que ocultaba. Es la ausencia relativa de cualquier interés sustantivo en los eventos delictivos, las situaciones criminogénicas, la conducta de las víctimas o las rutinas sociales y económicas que producen oportunidades para el delito. Difiere así considerablemente de lo que viene después y, si se recuerda a Colquhoun, de lo que apareció antes. De hecho la criminología co-

rreccionalista suponía la eficacia de la justicia penal y la posibilidad del modo individualizado de reducción del delito. Compartía la epistemología institucional creada por el Estado de justicia penal, que sabía que el delito era un problema de delincuentes individuales con disposiciones criminales. Una y otra vez este modo de pensar orientaba nuestra atención hacia estos individuos y a los procesos psicológicos que los producían y, por tanto, ocultaban otras maneras de concebir y actuar sobre el problema. Básicamente, y pese a sus reformulaciones y debates internos, era una criminología que era partícipe de la política estatista progresiva del Estado de bienestar. Hacía suya, sin cuestionarla, la posibilidad y lo deseable de reintegrar delincuentes e individuos desviados. Y se basaba en el trabajo social y la reforma social, el tratamiento profesional y la provisión pública para lograrlo.

El contexto social y los soportes institucionales

Como todas las instituciones sociales, el welfarismo penal fue moldeado por un contexto histórico específico y se basaba en un conjunto de estructuras sociales y experiencias culturales. Sus modos de pensar y actuar tenían sentido para quienes trabajaban en ese campo, pero también tenían cierta afinidad con las estructuras más generales de la sociedad del Estado de bienestar y con los modos de vida que éstas reflejaban y reproducían. El welfarismo penal se apoyaba en –y apoyaba a– una forma particular de Estado y una estructura específica de relaciones de clase. Funcionaba dentro de un marco específico de políticas económicas y sociales e interactuaba con un conjunto de instituciones contiguas, las más importantes de las cuales eran el mercado laboral y las instituciones sociales del Estado de bienestar. En síntesis, sus modos característicos de pensar y actuar, en particular su modernidad y su racionalidad «social», estaban enraizados en las formas de vida creadas por las relaciones políticas y culturales de los años de posguerra.

Al igual que el moderno Estado de bienestar del que formaba parte, el welfarismo penal se desarrolló como una solución estratégica para un problema de orden, específico en términos históricos, y estaba apoyado en un tipo particular de experiencia y memoria colectivas. Como vimos, el welfarismo penal abordaba problemas de inadaptación individual que estaban fuertemente concentrados

en los sectores más pobres de la población y que consideraba consecuencia de la pobreza, la mala socialización y la privación social. Los problemas a los que prestaba atención eran, en otras palabras, las patologías clásicas de una sociedad industrializada, clasista y desigual.[40] Eran precisamente estos problemas de pobreza e inseguridad y los problemas políticas que engendraban (los declarados conflictos de clase, el malestar obrero y los temores a una población descontenta, «el deterioro racial», el declive de la eficiencia nacional, etcétera) los que produjeron el desarrollo del «Estado social» en los primeros años del siglo XX. Y fueron temores similares –amplificados por la memoria colectiva del desempleo masivo, el colapso económico y la caída en el fascismo o el comunismo, que podían ser sus consecuencias– los que promovieron el New Deal, el Plan Beveridge y la expansión durante la posguerra de programas del Estado de bienestar en Estados Unidos y Gran Bretaña.[41] Si fue un problema *hobbesiano* de orden el que impulsó inicialmente el desarrollo de la justicia penal estatal en la Europa de la modernidad temprana, se podría decir que fue un problema *marxista* de orden –la inestabilidad social y política causada por los antagonismos de clase y la explotación económica descontrolada– lo que motivó inicialmente el welfarismo penal. Decir esto no significa sostener que el correccionalismo fue parte directamente de las políticas de lucha y compromiso entre las clases. Ningún movimiento de la clase trabajadora en Gran Bretaña o Estados Unidos (o en cualquier otro lado) exigió jamás un mejor tratamiento o trabajo social con los delincuentes. Pero los vínculos existían de todos modos, dado que la forma de Estado, la política social y las relaciones de clase de las que surgió el welfarismo penal, fueron respuestas estratégicas, precisamente, frente a este problema sociopolítico.[42]

El Estado de bienestar británico y su contrapartida estadounidense, el Estado regulador del New Deal, institucionalizaron una serie de soluciones estratégicas frente al conflicto de clase y a las conmociones económicas que se construyeron en torno a nuevas formas de gestión económica y social. El derecho regulador, la ingeniería social dirigida por el Estado y la Administración keynesiana de la demanda se convirtieron en herramientas centrales de gobierno. Si bien el mercado y el poder privado de la riqueza y el capital siguieron gobernando la mayoría de los aspectos de la vida en Gran Bretaña y Estados Unidos, estas fuerzas quedaron crecientemente sometidas al poder limitante de la regulación estatal. Los

gobiernos de posguerra en ambos países, de forma creciente, contuvieron los riesgos del capitalismo de mercado y desdramatizaron el conflicto económico instituyendo la seguridad social y medidas de asistencia social que aumentaron la seguridad y redistribuyeron recursos.[43] Con el tiempo, ambas naciones establecieron sistemas impositivos progresivos, construyeron escuelas y carreteras, regularon el trabajo, subsidiaron la vivienda, proveyeron pensiones y otras formas de ingreso y aseguraron niveles mínimos (o incluso más elevados) de educación y atención de la salud para sus ciudadanos. Instauraron nuevos mecanismos de gestión económica e inversión pública para aliviar el problema de las alzas y bajas en el mercado. Extendieron la regulación estatal al lugar de trabajo y al hogar para establecer estándares nacionales de seguridad y salud. Por medio de un Estado intervencionista, la socialización de los riesgos y un cierto grado de redistribución, se hicieron posibles nuevos niveles de seguridad económica y social. Los efectos más inmediatos de esto fueron experimentados por aquellos que quedaban fuera del mercado laboral debido a problemas de salud, lesiones, vejez o desempleo forzado. Pero al mismo tiempo, la población como un todo recibía más seguridad y se estabilizaban las economías nacionales, procesos que tuvieron implicaciones importantes para la política y las orientaciones sociales y económicas en los años de la posguerra.[44]

Dentro de esta nueva estructura social, la política global era incluyente, corporativista y socialdemócrata y la forma característica de política social se basaba en diversas formas de intervención estatal e ingeniería social. La ideología dominante era moderadamente solidaria, buscaba integrar a todos los individuos en la ciudadanía social plena, la igualdad de derechos y de oportunidades. Esta nueva narrativa cívica de la inclusión, generalmente asociada al «Estado de bienestar» europeo era, de hecho, igualmente característica de Estados Unidos, donde adoptó la forma especial del movimiento por los derechos civiles y la visión de la «Gran Sociedad».[45] En sus aspectos idealistas y altruistas, así como en su preocupación por la justicia social, esta apelación a la solidaridad reflejaba los recuerdos aún vívidos de la Gran Depresión y la guerra mundial, la mala conciencia de las élites de clase alta, las luchas del movimiento obrero organizado y las aspiraciones de grupos anteriormente excluidos. Pero también encarnaba las preocupaciones y el interés ilustrado de los votantes de clase media, que pronto advirtieron que tenían mu-

cho que ganar con ciertas políticas y redistribuciones sociales. De hecho, fue precisamente porque el Estado de bienestar de posguerra ofrecía beneficios para las distintas clases –seguridad económica, mejor atención de la salud, oportunidades educativas y puestos de trabajo en el sector público– que logró sostenerse durante décadas.[46] Para sus partidarios, el Estado de bienestar representó una nueva visión de la justicia y la igualdad social, adecuadamente sintetizada en el influyente argumento de John Rawls de que la justicia requería un mínimo garantizado de provisión para todos como condición previa a todo tipo de competencia por los recursos.[47] Para los pensadores más conservadores, el Estado de bienestar era el precio que debía pagarse por la paz social, la estabilidad económica y la educación y capacitación adecuada de la fuerza laboral. Cualesquiera fueran las diversas motivaciones, el resultado fue un amplio nivel de apoyo bipartidista a las ayudas del Estado de bienestar, patrón que se repetía en el welfarismo penal.

El complejo penal-welfare y la regulación «social»

El desarrollo de estas estrategias de gobierno social y económico estableció un nuevo estilo de ejercicio del poder y un nuevo tipo de autoridad social, la del conocimiento experto en materia social. En este aspecto, la trayectoria del welfarismo penal (en el que los expertos penológicos desplazaban de forma creciente a otras figuras de autoridad) estaba precisamente articulada con la del Estado de bienestar como un todo. Durante la primera mitad del siglo XX, muchas prácticas clave de gobierno comenzaron a hacer uso de un nuevo modo de razonar y actuar respecto de las tareas que abordaban. Toda una serie de problemas –tales como el delito, la salud, la educación, el trabajo, la pobreza o el funcionamiento de la familia– pasaron a ser concebidos como problemas *sociales*, con causas sociales que debían ser gestionadas con técnicas sociales y por profesionales del trabajo social. Este nuevo estilo de regulación le dio poder a las autoridades expertas para crear normas y estándares sociales en áreas de la vida (la crianza de los niños, el cuidado de la salud, la educación moral, etcétera) que previamente no habían sido regulados formalmente. Al hacerlo, estas agencias no se basaban en el derecho o en la coerción, aunque ambos eran utilizados como último recurso. En cambio, se fundaban en el

poder de su autoridad como expertos, la persuasión de sus argumentos normativas y la disposición de individuos y familias a orientar su conducta de acuerdo a lo prescrito por los expertos con la esperanza de lograr promoción social, seguridad económica o salud física y autorrealización.[48]

El Estado de bienestar aceleró así la transición hacia una «sociedad profesional» que ya se había iniciado en el siglo XX. Dio nacimiento a un nuevo estrato de trabajadores profesionales, el personal del Estado de bienestar y del sector público en expansión, que atendía las necesidades de los ciudadanos en una economía de consumo cada vez más opulenta. La educación se desarrolló para entrenar y certificar a estos nuevos grupos profesionales. El trabajo social se convirtió en una industria en crecimiento, basada en la retroalimentación, que significaba el reconocimiento de nuevos problemas como necesitados de soluciones profesionales.[49] En la década de 1960 hubo un importante crecimiento en los servicios sociales y el surgimiento de nuevos grupos ocupacionales tales como los «administradores de servicios sociales», «consejeros» y «terapeutas» que apenas sí existían antes de la Segunda Guerra Mundial. Al afirmarse la tendencia de posguerra hacia una mayor igualdad de ingresos y de estatus, y al comenzar a desvanecerse las viejas jerarquías de clase y prestigio social, los profesionales y expertos sociales comenzaron a disfrutar de mayor estatus y autoridad.[50]

De este modo, las ideologías e intereses de los nuevos profesionales penales se articularon sin problemas con las estrategias de gobierno y las formas de autoridad características del Estado de bienestar. La «reforma», la «rehabilitación», el «tratamiento y capacitación», «el mejor interés del niño»; todos estos objetivos se articularon perfectamente con los nuevos mecanismos de regulación social, con el gobierno a través de los expertos y con el acento ideológico puesto en la ciudadanía universal y la integración social que caracterizaron la política social en el período de posguerra.

La base social del welfarismo penal

En su libro *Risk and Blame* [Riesgo y culpa], Mary Douglas señala que el enfoque de «no achacar culpas» al delito –que es hacia

el que tiende implícitamente el welfarismo penal– depende de la existencia de una extensa red de seguridad y de otorgamiento de beneficios. Mientras las sociedades de libre mercado tienden a hacer responsables a los individuos por las pérdidas y daños y permiten que el riesgo sea soportado allí donde emerge, las culturas más solidarias (en las que los individuos están atados a redes de confianza y dependencia mutua) pueden consentir que las pérdidas sean absorbidas por el grupo y pueden sostener normas de responsabilidad colectiva. El argumento de Douglas es que una cultura que se basa en procesos restitutivos en lugar de asignar culpas y castigos es típicamente una en la que, en la experiencia de la mayoría de las personas, se puede esperar y confiar, razonablemente, en la restitución. Un enfoque de «no achacar culpas» sólo puede sostenerse con un telón de fondo material de confianza mutua y seguridad económica.

El Estado de bienestar y la prosperidad de posguerra fortalecieron la seguridad económica y la solidaridad social en Gran Bretaña y Estados Unidos y parece razonable suponer que estos fenómenos sociales aportaron una importante base cultural para las instituciones correccionalistas, que adoptaron un enfoque de «no achacar culpas» y que florecieron en los años de posguerra. El desarrollo de una cultura más solidaria fue facilitado por el prolongado *boom* económico de las décadas de 1950 y 1960, un período de crecimiento económico, pleno empleo, reducción de las desigualdades y expansión de la red de seguridad de los servicios sociales. En este contexto histórico, el delito podía no ser considerado una amenaza al orden social, sino una reliquia sobreviviente de privaciones anteriores. Y las agencias penales welfaristas podían ayudar a aliviar este problema extendiendo su asistencia y tratamiento a los individuos desafortunados y las familias problemáticas que habían sido dejados de lado por la marea creciente de prosperidad y progreso social.

También hay un sentido más inmediato en el que las prácticas del welfarismo penal dependían de ciertas condiciones materiales apropiadas. Gran parte de la efectividad, e incluso de la plausibilidad, de las prácticas correccionales tales como la capacitación durante la privación de la libertad, el asesoramiento de las personas bajo probation y la supervisión de la libertad condicional, dependían de su capacidad de conectar al delincuente con el mundo del trabajo y la estabilidad doméstica. En un período de pleno empleo,

servicios sociales en expansión y beneficios relativamente generosos, las prácticas correccionalistas de este tipo llegaron a ser consideradas posibles y deseables. Como ha demostrado la experiencia posterior, las mismas actitudes no tienden a mantenerse en situaciones económicas más recesivas e inseguras.[51]

La expansión y desarrollo de las instituciones penales welfaristas se dieron de manera paralela a las del Estado de bienestar en su conjunto. Del mismo modo en que las tasas de delito tendieron a subir más rápidamente en tiempos de crecimiento económico, lo mismo sucedió con el esfuerzo por desarrollar una estrategia correccionalista frente a las mismas. La expansión económica y los mejores estándares de vida facilitaron el crecimiento del welfarismo penal. El ambiente de posguerra más próspero relajó los umbrales de la «menor eligibilidad» y puso a disposición más fondos públicos y servicios sociales para estos fines. Dado que los problemas más urgentes de los que se solían llamar «pobres merecedores de ayuda» habían sido atendidos (o al menos así se pensaba) con el desarrollo del Estado de bienestar, ahora se hacía posible centrar más la atención en los pobres no merecedores de ayuda, de mala reputación, en las poblaciones problemáticas, tales como los delincuentes juveniles, los delincuentes adultos y los presos.

En síntesis, ¿cuáles eran las condiciones sociales e históricas subyacentes a la modernidad criminológica y al compromiso del welfarismo penal?

Un estilo de gobierno

Las instituciones penales welfaristas se formaron en un momento histórico particular en respuesta a un específico problema de orden. En su forma desarrollada estas instituciones estuvieron asociadas con un tipo de política socialdemócrata y una narrativa cívica de la inclusión que basaban su fuerza en las relaciones de clase y la memoria colectiva que dominaban el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial en Gran Bretaña y Estados Unidos. Las prácticas penales welfaristas encarnaban un estilo de gobierno «social» que se basaba en formas de conocimiento experto sobre lo «social» y técnicas de gobierno características de las sociedades del Estado de bienestar. También encarnaban la combinación distintiva de motivaciones humanitarias y

utilitarias que caracterizaron las relaciones entre los grupos gobernantes y las clases subordinadas durante el desarrollo de la democracia de masas.

Una cierta capacidad de control social

Aunque no siempre resultaba evidente para sus partidarios, la efectividad de las agencias penales welfaristas dependía, en gran medida, de la capacidad de la sociedad civil para controlar a los individuos y canalizar sus actividades en dirección al respeto de la ley. Los controles sociales informales ejercidos por las familias, los vecindarios y las comunidades, junto con las disciplinas impuestas por las escuelas, los lugares de trabajo y otras instituciones, crearon un ambiente cotidiano de normas y sanciones que sostenía las demandas del derecho y daba fundamento a las intervenciones penales welfaristas. El sistema formal lograba disciplinar a los individuos desviados o reintegrarlos en la sociedad en la medida en que lo hacía con la ayuda de estos controles cotidianos.[52] El programa correccionalista que llevó a la creación de las instituciones penales welfaristas fue lanzado en un período de tasas de delito históricamente bajas y altos niveles de control social informal.

Un contexto económico

Las políticas penales welfaristas, al igual que el Estado de bienestar mismo, se desarrollaron sobre la base de condiciones económicas que eran favorables a la provisión de asistencia social, el gasto público y cierto grado de redistribución de la riqueza. El crecimiento económico sostenido de las décadas de posguerra, los estándares de vida superiores de los que disfrutaba la gran masa de los trabajadores y la experiencia consolidada del pleno empleo logrado por la gestión keynesiana de la demanda, tuvieron consecuencias importantes, si bien indirectas, en las instituciones correccionalistas y las políticas de control del delito. La sensación de que existía una opulencia generalizada y creciente permitió relajar las preocupaciones por la «menor eligibilidad» que comúnmente deprimían las condiciones penales. La disponibilidad de trabajo, incluso para individuos sin capacitación y poco fiables, facilitaba la

tarea de reubicación laboral de la probation y la libertad condicional y daba sentido a los programas de «tratamiento y capacitación» de las prisiones. En la medida en que las políticas penales welfaristas requerían una legitimación pública, ésta era fácil de conseguir en una economía en expansión donde las clases medias obtenían beneficios tangibles del gasto público y apoyaban ampliamente las políticas del welfare.

La autoridad del conocimiento experto sobre lo social

El poder y la influencia colectiva de ciertos grupos profesionales fue otra importante condición que facilitó el desarrollo de la justicia penal correccionalista. En cierto sentido, el desarrollo del welfarismo penal fue el logro de los profesionales de las ciencias sociales y de la psiquiatría y de sus partidarios. Fueron estos grupos, con su modo distintivo de regulación social, los que lograron establecer un conjunto nuevo de prácticas, objetivos y formas de conocimiento experto, claramente correccionalistas, en un campo que antes estaba organizado en base a principios legales e ideales punitivos. Fueron estos grupos los que ocuparon los puestos clave en las instituciones penales welfaristas y sobre la base de su conocimiento experto el sistema comenzó crecientemente a funcionar.

El apoyo de las élites políticas

El apoyo activo de las élites políticas y sociales fue crucial para el desarrollo del campo. Los funcionarios gubernamentales, especialmente aquéllos involucrados directamente en la administración de justicia, tenían que tener confianza en el sistema. Y en la medida en que tuvieran un papel en la formulación de las políticas de control del delito y en la reforma de las organizaciones, los intelectuales y los sectores más influyentes de las clases políticas también tenían que brindar su apoyo a esta estrategia. Lo que resultaba importante no era tanto el apoyo a determinadas políticas –cuyos detalles, en general, eran formulados por los administradores y expertos sin consultar a otros actores–, sino más bien un grado amplio de apoyo al *ethos* del welfarismo penal. La idea de que debía existir una actitud racional, desapasionada y «civilizada» respecto

de los delincuentes que los contemplara a través de las categorías de necesidad social y ciudadanía era una condición importante del sistema. Como también lo era su corolario: el rechazo a un enfoque emotivo y agresivo respecto del delito, que veía el fenómeno como una lucha contra el mal, como la defensa frente al peligro. Desde fines del siglo XIX y, en particular, a mediados del siglo XX, esas ideas y sensibilidades eran características de las élites liberales y de los profesionales de la nueva clase media, tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña.

Percepción de validez y efectividad

Como cualquier otra actividad estatal, las instituciones penales welfaristas dependían para su legitimidad de que sus intervenciones se percibieran como válidas y efectivas. Durante la mayor parte del siglo XX hubo un alto nivel de confianza, tanto dentro de la comunidad académica como de la comunidad de las autoridades estatales, respecto de la validez de las ideas correccionalistas y de la efectividad de las prácticas correccionalistas implementadas adecuadamente. Cuando las instituciones parecían, en algunos casos, no estar alcanzando sus objetivos –cuando seguían subiendo las tasas de delito o el tratamiento no traía aparejada la reforma sino la reincidencia–, existía una plausible narrativa disponible para minimizar estos fracasos. Problemas de implementación y aplicación de los programas, falta de personal capacitado y de recursos, la persistencia de viejas actitudes y la necesidad perenne de más investigación y conocimientos, todo esto podía citarse en defensa del sistema, siempre que la credibilidad básica de la institución y su marco conceptual se mantuvieran intactos.

La ausencia de toda oposición pública o política activa

Las políticas penales welfaristas fueron el logro de profesionales y políticos reformistas y no el resultado de un amplio movimiento popular. Estas políticas tampoco contaron con un amplio grado de apoyo popular activo. Las evidencias existentes sugieren que la opinión pública, incluso en la década de 1960, seguía siendo más punitiva y «tradicionalista» que las políticas gubernamen-

tales.[63] El welfarismo penal era, fundamentalmente, una política impuesta desde arriba. Pero es importante señalar que fue impuesto con una muy escasa resistencia desde abajo y sin que existiera una demanda fuerte en torno a unas alternativas específicas. Aun cuando el público, en general, era más punitivo que sus representantes y estaba menos convencido del correccionalismo que las élites liberales, no estaba demasiado preocupado por el tema. Los que desarrollaban las políticas penales welfaristas podían contar con la existencia de una buena dosis de apatía e ignorancia por parte del público. Mas allá de los escándalos ocasionales por delitos graves, condenas demasiado leves o fugas increíbles, no había un involucramiento popular demasiado activo en el ámbito de la política de control del delito ni críticas públicas importantes. En cuanto a la administración cotidiana del sistema, la misma era dejada, en gran medida, en manos del personal de la justicia penal.

III

LA CRISIS DEL ENFOQUE PENAL MODERNO

A mediados de la década de 1970, el apoyo al welfarismo penal comenzó a desarticularse bajo el peso de un ataque constante contra sus premisas y prácticas. En cuestión de pocos años hubo un rápido y llamativo cambio en las ideas y la filosofía penales, un cambio que marcó el comienzo de un período turbulento que dura hasta la actualidad. A lo largo de las siguientes décadas esto implicaría una serie de cambios importantes en la legislación penal, en las prácticas en las prisiones, la probation y la libertad condicional, así como en el carácter del discurso académico y político referido al delito. Este período de cambio fue presidido por la crítica al correccionalismo y el ataque sistemático a la condena indeterminada y al tratamiento individualizado. Pero estos desarrollos pronto llevaron a un desencanto más fundamental, no sólo ya con el complejo penal-welfare sino con la misma justicia penal estatal en su forma moderna. La transformación resultante ha reconfigurado el campo del control del delito y la justicia penal y ha reorientado sus políticas y prácticas, a menudo de maneras que estaban en los antípodas de las intenciones originales de los críticos. Un movimiento que inicialmente apuntaba a defender los derechos de los presos, minimizar el encarcelamiento, restringir el poder del Estado y abolir las medidas de seguridad preventivas, terminó favoreciendo políticas públicas que hacían prácticamente lo opuesto. ¿Cómo se explica este extraño giro de los acontecimientos?

Estos fenómenos se hacen más difíciles de entender por el hecho de que significaron una ruptura radical con la trayectoria consolidada del desarrollo penal. Durante los siglos XIX y XX, se dieron estallidos periódicos de reforma penal pero, por lo general, su gestación hacía ya mucho tiempo que se había emprendido y se refería a problemas y limitaciones institucionales que también desde hacía mucho se reconocían como tales. La acción legislativa era comúnmente la culminación de un proceso prolongado de agitación

y persuasión y, en gran medida, se correspondía con los programas de reforma ya afianzados. Lo que es llamativo de la crítica al correccionalismo de la década de 1970 es que, lejos de ser la culminación de los programas de reforma preexistentes, fue un repentino giro de la opinión progresista en contra de ellos.

Nadie podría haber previsto tal transformación y, de hecho, nadie lo hizo. La historia de los cien años precedentes había visto al modelo de la rehabilitación convertirse gradualmente en la ideología ortodoxa de los expertos y las autoridades y en un elemento cada vez más importante en las prácticas de la justicia penal. En los inicios de la década de 1970, el welfarismo penal y la penología progresista eran los componentes estructurantes centrales del campo y formaban la base programática de la mayoría de las propuestas de políticas públicas. El repentino asalto crítico y la rapidez con la que éste cambió las coordenadas de la justicia penal fue experimentado por muchos operadores de la justicia penal como un fenómeno desconcertante y conmocionador.

Si los operadores fueron sorprendidos por el colapso del correccionalismo, lo mismo sucedió con los criminólogos y teóricos sociales, aunque algunos de ellos dieron sustento intelectual y práctico al giro contra el viejo régimen. Si hubiesen realizado predicciones, lo más probable es que las teorías sociales dominantes de la modernización y la racionalización hubiesen previsto lo opuesto de lo que ocurrió subsiguientemente. Escribiendo a mediados de los setenta, autores como Michel Foucault y Michael Ignatieff sostuvieron que el enfoque correccionalista estaba enraizado en las estructuras de la sociedad moderna occidental. El Estado regulador, las estructuras de la disciplina y la normalización, la ideología del welfarismo, el crecimiento del profesionalismo y de la política social basada en la investigación científica, la política inclusiva de la sociedad de masas; todo esto brindaba sustento al correccionalismo y a sus instituciones. Si debíamos confiar en análisis como éstos, la tendencia rehabilitadora en la justicia penal aparecía como una parte del estado de cosas propio de la modernidad. El correccionalismo, más que una moda que pudiera ir y venir, era un elemento revelador de la modernidad misma.[1]

Y sin embargo, se fue. O, para decirlo con más precisión, fue desalojado repentinamente de su posición central, axiomática, y se lo obligó a ocupar un papel bastante diferente y menor en la política y la práctica subsiguientes. En el curso de pocos años, se co-

lapsaron las ortodoxias de la fe en la rehabilitación en prácticamente todos los países desarrollados, al disociarse de sus concepciones los reformadores y académicos, los políticos y diseñadores de políticas públicas y, finalmente, los operadores y administradores de las instituciones. Con una velocidad sorprendente un ideal liberal y progresista se transformó en reaccionario y peligroso para los mismos grupos que antes lo apoyaban. Y en ninguna parte fue este giro radical más espectacular que en Estados Unidos que, hasta entonces, había sido el país más fuertemente comprometido con las políticas y prácticas correccionalistas.

Este desarrollo nos plantea un problema profundo para el análisis histórico y sociológico, generando interrogantes sobre las instituciones penales y su dinámica de cambio, pero también respecto de las estructuras sociales y los supuestos culturales en los que estas instituciones penales están enraizadas. Este capítulo examinará los detalles de este evento penológico y comenzará la labor de su explicación histórica y sociológica. Al hacerlo, es importante tener en cuenta que nos enfrentamos aquí con *dos* problemas históricos. Estos dos problemas a menudo se presentan conjuntamente, pero en realidad son bastante diferentes y cada uno debe ser analizado y explicado por separado. El primero es el problema del evento inicial: ¿por qué el enfoque del welfarismo penal de pronto perdió su fuerza en la imaginación penológica y en la práctica institucional? Ésta es la cuestión que aborda el presente capítulo. El otro problema concierne al conjunto de desarrollos subsecuentes: ¿por qué adoptaron las políticas y prácticas subsiguientes la forma que adoptaron? Este problema diferente se aborda en los capítulos siguientes.

La transformación que comenzó a mediados de la década de 1970 involucró fuerzas sociales y se nutrió de recursos ideológicos que eran una parte fundamental del Estado de bienestar y de las políticas progresistas de la socialdemocracia. En ciertos aspectos importantes, estas críticas al complejo penal-welfare fueron lanzadas desde el *interior* de las estructuras y compromisos básicos del mismo. Pero al desplegarse el proceso de cambio a fines de la década de 1970 y a lo largo de la década de 1980, primero en Estados Unidos y luego en Gran Bretaña, el proceso pasó a estar dominado por otros grupos y fuerzas sociales y a estar caracterizado por posiciones políticas y penológicas que se referían a estructuras sociales, relaciones de clase y experiencias culturales muy diferentes. Este capítulo narra la historia del colapso de los cimientos intelectuales del

viejo campo y las causas criminológicas inmediatas que lo produjeron. Los capítulos siguientes abordarán los cambios sociales y culturales subyacentes que hicieron posible esta transformación.

Las críticas estadounidenses del correccionalismo

A comienzos de la década de 1970 había una gran cantidad de publicaciones estadounidenses que presentaban duras críticas al welfarismo penal y su «modelo de tratamiento individualizado». La primera y más radical de éstas fue el Informe del Working Party of the American Friends Service Committee (Grupo de Trabajo del Comité de Servicios de Amigos Estadounidenses), titulado «Struggle for Justice» [Lucha por la justicia] y publicado en 1971. Este informe declaraba categóricamente que «el modelo del tratamiento individualizado, el ideal hacia el que los reformadores nos han orientado por lo menos desde hace un siglo, es teóricamente inconsistente, sistemáticamente discriminatorio en su aplicación e incompatible con algunos de nuestros conceptos más básicos de justicia».[2] Al desarrollar su crítica del correccionalismo, los académicos, activistas y ex presos que formaban el Grupo de Trabajo se asociaban explícitamente al naciente movimiento por los derechos de los presos y presentaban su trabajo como parte de una lucha más amplia por la justicia social, económica y racial. Sus objetivos políticos eran, en este sentido, mucho más explícitos y mucho más radicales que la mayoría de las voces que aparecieron subsecuentemente en el debate, así como sus propuestas de reforma del derecho penal eran bastante menos precisas. Pero los fuertes argumentos críticos de dicho informe produjeron un gran impacto internacional y fijaron la agenda de las discusiones y debates que lo sucedieron.

El blanco fundamental del informe era el uso discriminatorio del poder de castigar por parte del sistema de justicia penal; en particular su uso del encarcelamiento, que el informe veía como una herramienta para reprimir a los negros, los pobres, los jóvenes y las diversas minorías culturales. Según los autores del informe, este uso discriminatorio del poder estatal se ocultaba tras el funcionamiento del modelo del tratamiento individualizado, que legitimaba y extendía estos abusos, mientras que simultáneamente disimulaba la dura realidad del castigo con una retórica benigna y paternalista. Si bien el público y los operadores podían engañarse en este sen-

tido, no sucedía lo mismo con quienes sufrían el sistema, esto es, los presos. El informe hablaba de una «revolución poco visible» que se desarrollaba en las cárceles y penitenciarías, donde ya habían comenzado huelgas y motines, y alertaba de que «los presos ya no se someterán más a todo lo que se les hace en nombre del "tratamiento" o de la "rehabilitación"».[3]

El informe planteaba una crítica general y radical de la justicia penal estatal y de la ideología correccionalista que la sustentaba. Se criticaba la «penología progresista» por su paternalismo e hipocresía, su fe ingenua en que el castigo puede dar resultados útiles y su deseo de imponer «tratamientos» en un marco punitivo, con o sin el consentimiento de los condenados. Se atacaban las teorías deterministas y los métodos positivistas de la criminología correccionalista, al igual que sus supuestos de que las violaciones a la ley penal son sintomáticas de una patología individual y de que las costumbres de las clases medias blancas son sinónimo de las normas de la salud social. Pero, sobre todo, el informe constituyó una crítica feroz al poder penal discrecional encarnado en las condenas indeterminadas, orientadas hacia el tratamiento, y en las medidas de seguridad preventivas. Este poder –«apabullante en su alcance e incontrolable por su naturaleza»– era utilizado sistemáticamente de manera discriminatoria y represiva, en función de las necesidades de control de las instituciones penales o de los intereses políticos de la clase dominante.

El programa de reforma que el informe bosquejaba era esquemático y declamatorio más que un plan bien diseñado de cambios legales. Sus demandas penológicas se dirigían a la limitación del poder de castigar del Estado, reduciendo el criterio para determinar la pena a la sola consideración del acto delictivo, aboliendo la pena individualizada en favor de castigos uniformes y proporcionales, minimizando los castigos a las penalidades menos costosas y dañosas y estableciendo una «declaración de derechos de los "presos"». Sus propuestas políticas más amplias ponían el acento en el «cambio social y económico», en el fortalecimiento de las comunidades oprimidas y los grupos que sufrían abusos y en «sacarnos de encima el sistema de justicia penal» a través de la descriminalización y el uso de métodos no estatales y voluntarios para la gestión de los problemas sociales. Finalmente, proponía que hubiera disponible una «gama completa de servicios educativos, psiquiátricos, terapéuticos y asistenciales, gratuita y voluntariamente, para toda la población, dentro de las prisiones y en las calles».[4]

Lo llamativo de este primer ataque importante contra el welfarismo penal es que fue lanzado desde el *interior* del marco de la socialdemocracia welfarista, aun cuando se tratara de una versión radicalizada de la misma. Como muestran claramente sus prescripciones para la acción, seguía viendo el delito como un producto de privaciones sociales y económicas y buscaba que el Estado produjera las reformas sociales y aportara la asistencia social necesarias para dar respuesta a este problema social. Lo que radicalizaba el documento y lo diferenciaba de los textos críticos que lo precedieron era un conjunto distintivo de argumentos críticos. Una profunda desconfianza en el poder estatal, un descreimiento absoluto respecto de las motivaciones profesionales, una insistencia en que el tratamiento no debía estar atado al castigo, una preocupación por la «autodeterminación» y el «fortalecimiento» de los pobres y los grupos minoritarios que formaban la clientela de las instituciones del complejo penal-welfare, éstos eran los elementos fundamentales de esta nueva crítica.

Para formular sus afirmaciones heréticas, el informe se basaba en fuentes criminológicas, así como también en la cultura más amplia del movimiento radical por los derechos civiles y de la protesta contra la guerra de la década de 1960. Muchos de sus argumentos teóricos ya habían sido presentados en el marco de la criminología académica, la cual, en el sector de la educación superior en expansión, se había vuelto menos dependiente de las instituciones de la justicia penal y crecientemente crítica de las prácticas convencionales. Para fines de la década de 1960, un nuevo estilo de criminología sociológica había comenzado a tomar distancia de las viejas teorías que consideraban el delito como el producto de la privación y la patología. Estas nuevas «sociologías de la desviación» presentaban el delito como una forma de acción racional y portadora de sentido, cuyo estatus desviado era negociado más que intrínseco. En sus términos, cada vez más influyentes, la categoría de «desviación» era un producto de las relaciones de poder más que de una patología individual. El informe «Struggle for Justice» transformó efectivamente esta nueva perspectiva teórica en una fuerte crítica de la práctica correccionalista.[5]

La experiencia de los autores en el movimiento por los derechos civiles les había hecho ver el carácter generalizado de la discriminación racial y de clase en la sociedad estadounidense. Esto, junto con la experiencia del trato brutal dispensado por la policía a los activistas por los derechos civiles o contra la guerra, subraya-

ba el potencial arbitrario y coercitivo de la justicia penal estatal y su utilización como herramienta de opresión política.[6] De hecho, la nueva crítica a la rehabilitación era la extensión de las reclamaciones por los derechos civiles en el campo de la justicia penal, un proceso que ya se había iniciado con la Corte Warren de la década de 1960 y su extensión de las garantías del debido proceso a los sospechosos y los jóvenes. Significaba también un fuerte replanteamiento de los valores del legalismo, un conjunto de valores que cumplían un papel residual pero que seguían presentes en el complejo penal-welfare como la tradición subordinada en el compromiso entre los modos de regulación social y legal. Muchas de las preocupaciones expresadas por el informe –respecto de la degradación del ideal de la rehabilitación en la práctica institucional o del problema del poder discrecional sin restricciones– simplemente replanteaban de forma más drástica puntos que ya habían sido expresados por autores como Francis Allen y Kenneth Culp Davis. La diferencia es que Allen y Davis habían sido amigables críticos del sistema; los autores del informe eran sus opositores acérrimos.[7]

El argumento del informe contra el tratamiento penal compulsivo encarnaba la preocupación por la dignidad del individuo y la libertad de expresión, temas que cumplieron un papel destacado en la cultura juvenil de la década de 1960. Era una protesta contra la política de la conformidad y contra la tendencia del «gran gobierno» y de las grandes organizaciones burocráticas a aplastar la individualidad, ya sea por medios coercitivos o por la persuasión de los expertos. La preocupación por la autenticidad, por «el hombre común» y su derecho a ser diferente, así como el temor al potencial autoritario del Estado y de la ciencia, vinculaban el informe a una poderosa corriente cultural de su época. Se ven los mismos tópicos en novelas y filmes populares del período tales como *La naranja mecánica* o *Alguien voló sobre el nido del cuco*. También se observan en el trabajo de los filósofos del castigo, algunos de los cuales reaccionaban contra la prevaleciente tendencia correccionalista del utilitarismo reafirmando la importancia de la integridad moral individual y la autonomía del sujeto. La paradoja, sostenían, era que, en el Estado moderno, los valores individualistas eran mejor protegidos por el castigo retributivo que por un correccionalismo invasivo que presionaba a todos hacia la conformidad.[8]

Sostener en 1971 que el enfoque de la rehabilitación era ineficaz cuando se lo evaluaba a la luz de sus propios criterios, en lo

que se refiere a la reducción de la reincidencia y la prevención del delito, era un acto de herejía criminológica. Afirmar que el enfoque no tenía fundamento en el conocimiento científico, que no contaba con técnicas de diagnóstico fiables ni técnicas de tratamiento efectivas en general, significaba sostener, aún más provocativamente, que la ortodoxia establecida se basaba en un entramado de mitos y falsedades. Pero incluso esta fuerte afirmación no salía de la nada. Más bien se basaba en una serie de descubrimientos y estudios de evaluación negativos, en particular respecto del impacto de los programas correccionales en las prisiones, que se habían venido acumulando en el campo desde hacía un cierto tiempo, pero que eran ignorados debido a su carácter perturbador, amenazante con respecto al paradigma dominante. El rechazo directo del modelo del tratamiento que planteaba el informe –una posición motivada políticamente que hasta entonces era extremadamente inusual en los círculos progresistas– permitió reinterpretar estos resultados no como anomalías y limitaciones que pronto se superarían, sino como evidencias empíricas de las deficiencias fundamentales del modelo.

En los años siguientes, los temas del informe «Struggle for Justice» fueron recuperados y difundidos de un modo más convencional por un conjunto de publicaciones que expresaban objeciones con respecto a las estructuras existentes. La evidencia empírica del fracaso del tratamiento fue sintetizada en 1974 por Robert Martinson en un artículo muy leído e interminablemente citado en la revista *The Public Interest* [El interés público] titulado «What Works in Prison Reform?» [¿Qué funciona en la reforma carcelaria?]. A partir de un análisis de 231 estudios de evaluación que datan del período comprendido entre los años 1945 y 1967, Martinson presentó la conclusión devastadora de que «[con] unas pocas y aisladas excepciones, los esfuerzos en pos de la rehabilitación sobre los que se ha producido información hasta hoy no han tenido ningún efecto apreciable sobre la reincidencia». En poco tiempo las conclusiones de Martinson fueron vistas como la evidencia empírica concluyente del fracaso del sistema y se convirtieron en la base para la afirmación de que «nada funciona». Esta visión exagerada, y en cierta medida nihilista, adquirió mayor credibilidad gracias a una serie de informes de investigación, incluyendo algunas publicaciones oficiales en Gran Bretaña. En pocos años se convertiría en el nuevo punto de vista convencional.[9]

En 1973, Jessica Mitford publicó un análisis desencantado del sistema carcelario estadounidense que llevó la crítica de la prisión y la rehabilitación a una audiencia pública más amplia, una audiencia que ya estaba predispuesta a recibir noticias negativas por la publicidad que rodeó el motín de la prisión de Attica en 1971 y sus consecuencias. Al año siguiente, Norval Morris, uno de los criminólogos más destacados de Estados Unidos y partidario desde hacía mucho tiempo del modelo de la rehabilitación, reconoció la fuerza de la crítica emergente. Su libro *The Future of Imprisonment* [El futuro de las prisiones] buscaba atenuar el impacto de las críticas, limitando los poderes discrecionales de los jueces y separando los procesos de tratamiento de la decisión de dejar en libertad a los presos.[10]

Quizás no sea sorprendente que en una sociedad muy atenta a las garantías del debido proceso y a los problemas de discriminación, la posición crítica que obtuvo el apoyo más amplio fuera el ataque a las condenas indeterminadas y al poder discrecional que conferían. Tanto en una serie de ensayos muy leídos como en su libro de 1972 *Criminal Sentences: Law Without Order* [Sentencias penales: ley sin orden], el juez Marvin Frankel argumentó a favor de la imposición de controles legales a la discrecionalidad en la determinación de las condenas para poner fin a la «justicia sin ley». Esta exigencia de reforma del derecho sobre las condenas penales fue retomada y desarrollada por Andrew von Hirshc en *Doing Justice: The Choice of Punishments–The Report of the Committee for the Study of Incarceration* [Haciendo justicia: la elección de los castigos–Informe del Comité para el estudio del encarcelamiento] y también por *Fair and Certain Punishment* [Castigo justo y cierto], el informe de la Twentieth-Century Fund Task Force (Grupo de Trabajo del Fondo Siglo XX), que fueron publicados en 1976. Estos informes argumentaban el rechazo de las leyes de condena indeterminada y se mostraba partidarios de las restricciones al uso de la libertad condicional, a favor de las sanciones fijas y proporcionalmente basadas en el delito cometido y no en el delincuente y a favor de las guías de «penas presumibles», que guiarían la toma de decisiones judiciales y reducirían la disparidad entre las penas impuestas. El mismo tipo de críticas y propuestas podían hallarse en el libro de Morris y en la obra de David Fogel *We Are The Living Proof... the Justice Model of Corrections* [Somos la prueba viviente... el modelo de la justicia en la ejecución penal] –publicado en 1975–, con la diferencia signi-

ficativa de que Morris estaba dispuesto a dejar cierto poder discrecional a los jueces y a los comités de evaluación de la libertad condicional y que tanto él como Fogel veían que la detención preventiva de los delincuentes «peligrosos» debía seguir cumpliendo un papel. Tales propuestas eran rechazadas de plano por el retribucionismo de la «pena justamente merecida» («just deserts») promovido por Von Hirsh y el comité que produjo *Doing Justice*.[11]

A diferencia de la mayoría de los otros trabajos críticos, que continuaban hablando desde el interior de un marco utilitarista, aun cuando fuera uno que enfatizaba ahora hacer menos daño más que hacer el bien, *Doing Justice* abrazó explícitamente una filosofía retribucionista del castigo. Destacaba la superioridad moral de los castigos proporcionales que miraran hacia el pasado –la «pena justamente merecida»– y los peligros inmorales y autoritarios de las medidas penales basadas en predicciones sobre la criminalidad futura o en evaluaciones del carácter y modo de vida del individuo. Por primera vez en décadas, y en directo contraste con la ortodoxia prevaleciente, un trabajo de penología prominente defendía, en general, el castigo retributivo como fin en sí mismo.[12] El otro rasgo novedoso del libro –que pronto se convertiría en un elemento clave en el discurso y la práctica del derecho penal– era la aparición de un gráfico rudimentario para la determinación de la pena: una matriz de dos ejes que generaba un conjunto de penas presumibles por referencia a un eje que medía el delito en cuestión atribuyéndole una puntuación y a otro eje que hacía lo propio con los delitos previos.[13] A lo largo de las siguientes dos décadas se transformó en un punto central del debate penológico la elaboración de este retribucionismo renovado y los detalles técnicos de su aplicación a las leyes y la práctica del derecho penal.

James Q. Wilson se hizo eco de esta nueva apelación a la imposición de castigos determinados y ciertos en 1975, en su ampliamente difundido libro *Thinking About Crime* [Pensando acerca del delito], pero su trabajo le otorgó un significado muy diferente a la idea de la reforma en favor de la pena determinada.[14] En directo contraste con el American Friends Service Comitee, Wilson desestimaba los intentos de reducir el delito a través de programas sociales o de la redistribución económica y era un impulsor decidido del enfoque neoconservador sobre las cuestiones sociales. Dudaba de la justicia y utilidad de los tratamientos individualizados y apoyaba firmemente la idea del castigo determinado. Pero no estaba

preocupado por asegurar que se impusiera la «pena justamente merecida» o por «minimizar el poder del Estado». En cambio, quería imponer castigos disuasivos que se impartieran rigurosamente y fueran lo suficientemente duros como para actuar como desincentivos reales con respecto a los potenciales delincuentes. Su solución preferida era una acción policial mejor y más vigorosa y castigos más duros y ciertos: más disuasión y control, no más welfare. Al igual que Ernest Van Den Haag, cuyo libro *Punishing Criminals* [Castigando a los delincuentes] apareció al año siguiente, Wilson insistía en que las tasas de delito estadounidenses eran elevadas porque las perspectivas de ser atrapado, sentenciado y castigado severamente se habían vuelto muy bajas. Sostenía que el nivel general de las condenas penales debía determinarse de acuerdo a consideraciones disuasivas y que los delincuentes peligrosos o reincidentes debían ser sometidos a condenas extraordinariamente largas, incapacitantes, y, en algunos casos, a la pena de muerte. Estas propuestas eran, por supuesto, un anatema total para los autores liberales que habían comenzado a hacer campaña por la reforma a favor de la pena determinada.[15]

El impacto en la política y la práctica en Estados Unidos y Gran Bretaña

El movimiento de reforma a favor de la pena determinada creó una alianza de fuerzas inusualmente amplia e influyente. La campaña incluyó no sólo a partidarios radicales del movimiento por los derechos de los presos, abogados liberales y jueces reformistas, sino también a filósofos retribucionistas, criminólogos desilusionados y conservadores de línea dura. Además, extendió su alcance más allá de Estados Unidos para influir en el pensamiento penal en Gran Bretaña, donde pronto comenzaron a aparecer libros y artículos que expresaban la crítica a la rehabilitación y asumían la alternativa retribucionista.[16] En pocos años, el movimiento logró una serie de éxitos prácticos, siendo el más notorio la aprobación de una ley de penas determinadas en California en 1976, el Estado donde los regímenes de pena indeterminada y tratamiento individualizado se habían consolidado en mayor medida. En los años siguientes otros Estados comenzaron a seguir este modelo, en particular Minnesota, que creó una comisión sobre las sanciones pe-

nales y se adhirió fuertemente a las propuestas en torno a la «pena justamente merecida» del informe *Doing Justice*. A lo largo de las dos décadas posteriores, quince Estados establecieron guías para la determinación judicial de la pena, diez eliminaron la libertad condicional y veinticinco definieron guías para la toma de decisiones sobre la libertad condicional.[17] En 1970 todos los Estados tenían leyes que contemplaban penas indeterminadas. En los treinta años transcurridos desde entonces, casi todos los Estados las han repudiado de alguna manera, produciendo una transformación fundamental en la política y la práctica penal. Otros países también adoptaron la idea de la «pena justamente merecida», dándole un lugar más explícito y central en la política oficial, como lo evidencia de manera más notoria el gobierno británico en su Libro Blanco de 1990 *Crime, Justice and Protecting the Public* [Delito, justicia y protección del público] y la Criminal Justice Act (Ley de Justicia Penal) de 1991.[18]

Pero la sanción penal no fue, de ningún modo, la única área práctica que se vio afectada. En Gran Bretaña y Estados Unidos, desde fines de la década de 1970 en adelante, los funcionarios penitenciarios comenzaron a restar énfasis a la provisión de programas de tratamiento y a los objetivos «rehabilitadores» del encarcelamiento y, durante un tiempo, fueron atraídos por lo que llegó a conocerse como el «modelo de la justicia en la ejecución penal». La financiación de los programas de tratamiento y de la investigación orientada al tratamiento fue reducida en la década de 1980. El personal de las oficinas de probation y libertad condicional comenzó a repensar su misión en términos no vinculados al tratamiento, destacando al principio el apoyo y el servicio a los clientes y, luego, las funciones de control y seguimiento. Se aprobaron leyes que reintrodujeron consideraciones de debido proceso en los tribunales de menores, reconstruyeron el equilibrio haciendo hincapié nuevamente en el proceso penal y se alejaron de las ideologías welfaristas y correccionalistas que dominaron la escena en las décadas de 1960 y 1970.[19]

Los cambios legislativos y prácticos que siguieron a este movimiento de reforma a menudo fueron marcadamente inconsistentes con las metas que habían sido fijadas por sus impulsores inicialmente. En el último cuarto del siglo XX, la «reforma penal» más popular en Estados Unidos –adoptada en todos los Estados así como también en el sistema federal– fue la introducción de penas mínimas obligatorias, medida que no tenía ningún papel en el mo-

vimiento original de la «pena justamente merecida». Y por cada Estado como Minnesota, que tomó en serio los principios liberales de la «pena justamente merecida» y buscó aumentar la justicia y uniformidad sin incrementar simultáneamente el uso del encarcelamiento, hubo muchos otros que establecieron estructuras penales que eran más punitivas y proclives al encarcelamiento que las anteriores. La preocupación por reemplazar la pena indeterminada con penalidades fijas y ciertas dio nacimiento a comisiones sobre las sanciones penales y guías para determinar proporcionalmente las penas en sede judicial. Pero más frecuentemente concluyó en leyes que establecían penas mínimas obligatorias y niveles mucho más altos de encarcelamiento.[20] Con el tiempo, la preocupación liberal por la «pena justamente merecida», la proporcionalidad y la minimización de la coerción penal cedió su lugar a políticas más duras de disuasión, detención preventiva e incapacitación y, eventualmente, a penas expresivas y ejemplares y al encarcelamiento masivo, políticas que eran completamente contradictorias con los principios e intenciones de los reformadores liberales originales. Del mismo modo, la crítica de la prisión y su fracaso en términos correccionales, al principio, alentó un mayor uso de las penalidades comunitarias y las experiencias de descarcelación y descriminalización. Pero, posteriormente, la desilusión con respecto al potencial reformador de la prisión preparó el camino hacia una visión distinta del encarcelamiento que destacaba su efectividad como puro medio de castigo y de incapacitación a largo plazo.[21]

«Nada funciona»: la difusión del modelo del fracaso

El colapso de la fe correccionalista inició una ola de desmoralización que erosionó la credibilidad de instituciones claves del control del delito y, al menos por un período, de todo el sistema de justicia penal. A fines de la década de 1970 y a lo largo de los años ochenta la influencia desmoralizante de lo que David Rothman denominó «el modelo del fracaso» se extendió a la mayoría de las áreas de la justicia penal. En función del impacto de los informes de investigación negativos y de las tasas de delito en ascenso, pero también como consecuencia de una sensación generalizada de desilusión y pesimismo, una institución tras otra comenzaron a ser consideradas como ineficaces o contraproducentes. Utilizada primero en rela-

ción con los programas de tratamiento en las prisiones, la idea de que «nada funciona» comenzó a aplicarse a otras medidas, como la probation, la probation con modalidades de control intensivo, las penas comunitarias y, más en general, el carácter disuasivo de las sanciones penales. Desde fines de la década de 1970 en adelante, también existía una fuerte opinión crítica de las diversas políticas sociales y programas de creación de empleo que se suponía que prevenían el delito y aumentaban el bienestar social. Se llegó a la idea de que el «tratamiento» simplemente no funcionaba, ya fuese bajo la forma de la terapia individual o de los programas sociales más amplios.[22]

El escepticismo respecto de la efectividad de la justicia penal pronto afectó también a la actividad policial. Investigaciones muy citadas en Estados Unidos sugerían que la policía era mucho menos efectiva en la prevención, disuasión y aprehensión de los delincuentes de lo que se suponía precedentemente. Estudios tales como el referido al experimento de policía preventiva de la ciudad de Kansas demostraron el impacto limitado del incremento en el gasto y en el patrullaje policial y de la mayor parte de la actividad policial habitual. Heal y otros presentaron conclusiones similares en estudios realizados en Gran Bretaña y el Home Office publicó información sorprendente respecto de lo raro que era que la policía detectara delitos en las calles en el momento en que ocurrían; según el informe, en promedio, un agente policial lo haría una vez cada ocho años.[23]

En poco tiempo, esta sensación de una efectividad limitada y de un escaso rendimiento comenzó a afectar a todo el sistema de justicia penal, creando una desmoralización que las nuevas evidencias de las encuestas de victimización nada hicieron por disipar. Para mediados de los años ochenta era común escuchar a funcionarios gubernamentales señalar la medida muy limitada en la que las intervenciones de la justicia penal afectaban al delito. El Home Office citaba frecuentemente datos al efecto, señalando que sólo un 2 o 3 por ciento de los delitos conocidos derivaban en sanciones penales de algún tipo y la mayoría de las mismas eran simplemente advertencias o multas. Este «efecto embudo» del sistema de justicia penal –descrito por primera vez en el informe de la Presidents Commission de 1967– se convirtió en una idea de sentido común, en la medida en que cada vez más expertos llegaban a la conclusión de que el sistema había, en gran medida, fracasado en su lucha contra el delito.

A pesar del hecho de que era una disciplina académica que prosperaba, expandiendo su influencia en las universidades y produciendo más investigaciones y publicaciones que nunca, la criminología también se vio afectada por esta sensación de fracaso. De forma creciente se consideraba que el proyecto básico de la criminología –descubrir las causas del delito e identificar los medios a través de los cuales podría reducirse– no había logrado producir nada que valiera la pena. Esta crítica fue presentada en su forma más clara por el autor conservador James Q. Wilson, quien públicamente se desesperaba ante la incapacidad de la criminología para superar sus preocupaciones ideológicas (de izquierda, liberales) y dudaba de su capacidad para desarrollar el tipo de conocimiento concreto y práctico que necesitaban las autoridades encargadas de diseñar políticas públicas. Pero también se escuchaba el mismo tipo de consideraciones desde otros lugares del espectro ideológico. Jock Young, un importante criminólogo radical, señalaba la «crisis etológica» de la criminología moderna –su fracaso en la construcción de narrativas causales fiables– y John Croft, ex jefe de la unidad de investigaciones criminológicas del Home Office, declaró en 1981 que «la investigación criminológica [...] ha fracasado».[24]

Como veremos en capítulos posteriores, esta sensación generalizada de fracaso, alimentada por tasas de delito en fuerte crecimiento en los años setenta y ochenta, eventualmente llevaría al cuestionamiento de la capacidad del Estado para controlar el delito y a repensar el papel de la justicia penal. Produciría el surgimiento de nuevas formas de criminología, de una nueva agenda del control del delito y de una nueva visión sobre la relación entre las actividades estatales y no estatales en el campo del control del delito. Pero su efecto más inmediato fue crear una especie de vacío ideológico en la esfera de la política criminal. La rehabilitación y el correccionalismo no desaparecieron, pero se vieron drásticamente devaluados. Hacia finales de la década de 1970 nadie podía apoyar el viejo modelo sin avergonzarse: hacerlo significaba aparecer fuera de contacto con la realidad, adherirse al fracaso, exponerse a ser atacado desde todos los frentes. Y sin embargo, no había un patrón alternativo desarrollado para ocupar su lugar. El resultado fue un período tumultuoso de actividad legislativa en el que se desarrolló una multitud conflictiva de nuevos programas y propuestas de políticas públicas para llenar el vacío. En lugar de ser el punto culminante de un proyecto correccionalista de todo un siglo, los años de fines de la

década de 1970 se convirtieron en el punto de partida para un campo de control del delito nuevamente controvertido.

El ataque contra el tratamiento individualizado abrió las puertas a un período de cambio que continúa desde entonces. Fue la fase inicial de un proceso de transformación que ha producido cambios importantes en instituciones, ideas y prácticas en todo el campo del control del delito. Pero si nos detenemos a pensar lo que esto significa, parecería que estamos sugiriendo algo más bien improbable. ¿Es cierto que una serie de publicaciones críticas –escritas en su mayor parte por autores que no poseían un lugar trascendental en el campo criminológico, en un momento en que los estantes de las bibliotecas estaban atiborrados de literatura correccionalista– pudieron desestabilizar de forma tan completa el edificio del complejo penal-welfare? Sin duda que ésta es actualmente la versión estándar, la que los libros de texto y las historias generales presentan para explicar la reorientación histórica de la política criminal.[25] Sin embargo, ¿realmente pudieron ser tan efectivas las evaluaciones críticas aquí cuando parecen tener tan poco efecto en otros ámbitos? Basta pensar, por ejemplo, en la literatura crítica en materia de encarcelamiento: el cuestionamiento devastador y las conclusiones negativas de las investigaciones han acompañado la práctica durante siglos sin producir mayor efecto. Plantear las cosas de esta manera sugiere decididamente que la versión histórica estándar es claramente inexacta. ¿Cómo fue que estas intervenciones críticas llegaron a producir semejantes consecuencias? ¿Cómo podría ser que una serie de críticas pudiera producir una reacción en cadena tan importante? ¿Cómo podrían unos cuantos académicos haber provocado el colapso de una estructura institucional como si fuese un castillo de naipes?

Los límites de la versión estándar

Raymond Aron observó una vez que los grandes eventos históricos siempre «nacen de causas generales [y] se completan, por decirlo así, a través de accidentes». Sólo un análisis superficial, por lo tanto, buscaría explicar un evento de este tipo por la sucesión de acciones contingentes sin hacer referencia a procesos históricos más importantes.[26] Y sin embargo la versión estándar de la transformación penal reciente atribuye este evento trascendental al impacto de

una serie de publicaciones críticas. La verdad aceptada hoy se centra en las críticas contra el modelo correccionalista y supone que estos ataques bastaron para socavar la viabilidad del modelo. El supuesto del que parte es que fue tal la fuerza de los argumentos críticos alineados de repente contra el complejo penal-welfare que éste simplemente se colapsó frente a una evaluación abrumadoramente negativa. Sin embargo, si se analizan las cosas más de cerca, hay motivos para dudar de que la repentina y persistente conmoción del campo pueda explicarse adecuadamente de este modo.

En primer lugar, existían intereses profesionales en juego y una extensa infraestructura de prácticas y creencias que normalmente no sería trastocada por la sola fuerza de la crítica académica o de ideas antagónicas. Por otro lado, las críticas teóricas, filosóficas y políticas planteadas contra la rehabilitación en las décadas de 1960 y 1970 no eran objeciones novedosas: estos argumentos habían conformado un coro que acompañó constantemente a las propuestas correccionalistas ya desde el siglo XIX. Fue precisamente porque los impulsores del correccionalismo tuvieron éxito en persuadir a las autoridades políticas de que tales críticas no tenían fundamento o de que podían dejarse de lado frente a los beneficios de mayor importancia que generaba el welfarismo penal.[27]

La idea de que la rehabilitación fue abandonada porque los críticos se despertaron un día y comprendieron que tenía implicaciones peligrosas y era proclive a degenerar en abusos es una versión moderna del cuento de hadas de la reforma ilustrada. En su historia de la tortura y del derecho de la prueba, John Langbein describe como un «cuento de hadas» la versión de los historiadores que sostienen que la abolición de la tortura se produjo como resultado de las críticas morales desarrolladas por los pensadores de la Ilustración. En contra de esta versión estándar, Langbein sostiene que la tortura fue abandonada a finales del siglo XVIII no como consecuencia de los escritos críticos de los *philosophes*, sino debido a circunstancias institucionales y culturales que dieron a estos textos una fuerza nacida del contexto que no había existido cuando anteriormente otros autores realizaron las mismas críticas. Ésta es una lección explicativa que debería tenerse en cuenta al pensar en la decadencia del correccionalismo.[28]

Podría objetarse que si bien las críticas de tipo teórico o político pueden no haber sido nuevas, sí lo eran los descubrimientos empíricos negativos y que éstos bastaron para quitarle a la rehabilita-

ción su atractivo y volcar las opiniones en contra de ella. Esto resulta más persuasivo y es cierto que estos descubrimientos empíricos pesaron mucho en los funcionarios y las autoridades políticas. Pero hay motivos para ser escéptico también respecto a esta interpretación:

En primer lugar, estudios de evaluación ya habían producido descubrimientos negativos desde la década de 1930. Pero tales conclusiones habían sido utilizadas con anterioridad para ajustar y refinar los regímenes de tratamiento –por ejemplo, mejorando los procedimientos de selección y clasificación– más que para plantear dudas sobre la idea misma de tratamiento.[29]

En segundo lugar, los resultados disponibles de las investigaciones a mediados de los años setenta de ninguna manera eran inequívocos. Incluso la síntesis tendenciosa de la literatura realizada por Martinson identificaba algunos éxitos aquí y allá y subsiguientes análisis de estos datos produjeron interpretaciones más atenuadas. De hecho, Martinson pronto se retractó y reformuló muchas de sus afirmaciones originales, aunque esta retractación recibió poca publicidad y fue, en gran medida, ignorada. En esas circunstancias, hubiese sido posible montar una fuerte contracrítica de los métodos de metaanálisis de Martinson y de los estándares de evaluación poco realistas que utilizó. Algunas de estas críticas se presentaron en aquella época, pero no recibieron demasiada atención sino mucho después.[30]

En tercer lugar, y como vimos en el capítulo anterior, había todo un cúmulo de respuestas disponibles para los defensores del statu quo que podrían haber sido utilizadas para responder a las críticas. La rehabilitación no contaba con fondos suficientes; su impacto se veía erosionado en los contextos custodiales y punitivos; era necesaria más capacitación del personal, mejor selección de los presos, más individualización, más seguimiento y así sucesivamente. Se podría haber argumentado que las instituciones rehabilitadoras eran víctimas de su propio éxito: habían sido generalizadas injustificadamente, utilizándolas frente a todo tipo de delincuentes, fueran o no susceptibles de tratamiento. Dicho de otro modo, hubiese sido bastante posible definir al problema como un defecto de implementación, una idea para la que existían ilimitadas evidencias y mucho apoyo profesional y que en el pasado había permitido a los funcionarios estatales justificar exitosamente sus fracasos. En cuanto a los problemas con respecto a la justicia o con respecto a los de-

rechos civiles, hubiese sido sencillo desarrollar garantías y reformas limitadas sin abandonar el marco general, que era precisamente lo que proponían figuras destacadas como Norval Morris en Estados Unidos y Nigel Walker en Gran Bretaña.[31]

Por supuesto que el alza de las tasas de delito y violencia registradas y las nuevas evidencias (de estudios de autodenuncia y de victimización) respecto de lo generalizado de las desviaciones hacía difícil argumentar que el statu quo funcionaba adecuadamente. Pero los criminólogos podían señalar los efectos de los factores demográficos o de los cambios en las prácticas de denuncia y registro o la necesidad de realizar esfuerzos aún mayores en el terreno de la prevención social y la intervención terapéutica. Y en todo caso, si el complejo penal-welfare funcionaba mal en este sentido, no había evidencias de que los enfoques alternativos dieran mejores resultados. Si estas defensas se hubiesen movilizado plenamente, habría sido posible que lograran imponerse, al menos hasta el punto de evitar cambios radicales. A fin de cuentas es notoriamente difícil superar la inercia de un sistema institucional una vez consolidado. Pero estas defensas no fueron adoptadas ampliamente y donde sí se hizo, no tuvieron gran éxito. ¿Cómo podemos explicar esto? ¿Por qué fueron tan débiles las defensas del welfarismo penal? ¿Qué desarrollos internos y externos erosionaron ese marco y potenciaron las fuerzas que lo atacaban?

El carácter cambiante de la criminología académica

Cuando la crítica del welfarismo penal emergió a mediados de la década de 1970, ya existía una serie de corrientes en la criminología académica que tenían fuertes afinidades con el nuevo movimiento. Estos desarrollos criminológicos tenían raíces intelectuales e institucionales propias que eran bastante diferentes de las del movimiento de reforma, pero se fusionaron sin fisuras y, con el tiempo, parecían ser parte de la misma reacción crítica contra el complejo penal-welfare.

A finales de la década de 1960, tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña, la criminología «positivista» se enfrentó a una ola de críticas académicas que se alimentaban de fuentes tan dispares como la teoría del etiquetamiento y la etnometodología, el marxismo y la filosofía de la ciencia. En la libertad relativa de los crecien-

tes departamentos académicos y en un medio cultural que se volvía cada vez más crítico de las ideas de autoridad experta y de consenso valorativo en las que se basaba la criminología positivista, los criminólogos comenzaron a reconectar su materia con las tradiciones más generales y críticas de la teorización sociológica. También comenzaron a reevaluar y redescribir el problema del delito de forma bastante distinta a la criminología tradicional: menos un problema de patología individual o social y más una cuestión de etiquetamiento y de pánicos morales generados por los medios masivos de comunicación o de relaciones de poder e insuficiente tolerancia con respecto a la saludable diversidad. La generalidad de la desviación era, en la década de 1960, un hecho social crecientemente reconocido que se hizo visible a través de los estudios de autodenuncia, la experiencia de los tribunales de menores y los nuevos patrones de cultura juvenil que las generaciones mayores consideraban como desviados.[32] Esto, junto con la experiencia del movimiento por los derechos civiles y contra la guerra, alentaron a los sociólogos más jóvenes a identificarse más fuertemente con los desviados e inadaptados y a asumir una postura más «comprensiva» con respecto a ellos. Las acciones de los delincuentes debían ser consideradas como significativas, merecedoras de análisis y quizás incluso de respeto, del mismo modo que en las políticas welfaristas radicales las voces de los pobres y desposeídos comenzaban a ser escuchadas por primera vez. Autores estadounidenses como David Matza, Howard Becker y Edwin Lemert y sus contrapartes en la National Deviancy Conference (Conferencia Nacional sobre la Desviación) en Gran Bretaña cuestionaban el estatus de la desviación y el delito y los procedimientos oficiales de reacción y control. Centraron su atención en la conducta delictiva que resultaba ambigua en su significado y moralidad –delitos sin víctimas, delitos sexuales y contra un estilo de vida, drogas blandas y delitos menores– y sostenían que estos problemas eran construidos por los mismos procesos de control que estaban destinados a gestionarlos. Desde el punto de vista de esta nueva sociología de la desviación, buena parte de las conductas delictivas eran, en realidad, normales, saludables y ampliamente disfrutadas, una expresión de la diversidad humana y no de una patología peligrosa. El verdadero problemas radicaba en el control obsesivo y no en la desviación misma.

Esta criminología radical, tan influyente en los círculos académicos a fines de los años sesenta y durante los años setenta, tiene

un significado cultural e histórico sobre el que vale la pena detenerse. Si bien su aparición coincide con las tasas de delito en más rápido crecimiento del siglo XX, muchos de sus temas parecían estar bastante desvinculados de este fenómeno en varios sentidos. El hecho de que a pesar de esto pudiera tener tanta influencia en los círculos académicos sugiere que el temor al delito estaba mucho menos extendido en comparación con lo que sucedió luego y tenía poca importancia para las clases medias jóvenes y educadas, que conformaban su audiencia fundamental. A fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, aún era posible ver las ansiedades de la gente con respecto al delito como un fenómeno engendrado, en gran medida, por los medios masivos de comunicación: como «pánicos morales». Esta literatura criminológica también podía no prestar atención al núcleo duro del delito –el robo con violencia, el robo en vivienda, el ataque violento, la violación, el homicidio– y centrarse, en cambio, en aquellas formas de desviación cuyo significado era más debatido y resultaba menos claro el daño social que producían.

En retrospectiva, las teorías radicales del etiquetamiento aparecen como un primer reconocimiento de que el delito es normal, de que la desviación es endémica, de que «todo el mundo lo hace». Y lo que resulta más interesante de esto –y más característico– es que se trata de una reacción *despreocupada*. Su mensaje era que la desviación y la ilegalidad eran algo muy difundido pero que se podía vivir con ellas. La mejor reacción era ser tolerante, desdramatizar, evitar reaccionar de modo excesivo. El «delito» no era el problema. El problema que se debía abordar era el «control», es decir, la represión estatal, pero también el control encarnado en el welfare, bienintencionado y paternalista. Al igual que el movimiento contracultural de los años sesenta, de cuyas preocupaciones se hacía eco, el tema central de la nueva criminología era la libertad de expresión y la liberación de los individuos de la autoridad arbitraria. Las ideas sobre la seguridad pública, el temor al delito y la preocupación por las víctimas tenían escasa relevancia en esta literatura.[33]

Los nuevos criminólogos –y sus aliados de los movimientos de la psiquiatría radical y del trabajo social radical– realizaron una crítica de su propia disciplina académica y cuestionaron las credenciales de conocimiento experto que habían sido la base de la autoridad de los criminólogos. Para la mayoría de los grupos ocupacionales, en la mayor parte de los períodos históricos, esto pare-

cería ser un suicidio profesional. En el contexto de libertad académica, idealismo político y radicalismo cultural recién conquistado, tales consideraciones, en gran medida, eran dejadas de lado. En este momento histórico pocos autores radicales se preocupaban demasiado por desafiar el destino o por los usos reaccionarios de sus argumentos radicales. En lugar de ello, llevaron adelante un ataque de la epistemología institucional de la criminología dominante, mostrando los límites de su visión social y el carácter paternalista de sus políticas reformistas. De este audaz movimiento crítico provinieron algunas de las ideas más profundas y brillantes jamás planteadas sobre el delito y el castigo y una tradición intelectual que vive aún en la actualidad. Pero las consecuencias políticas de este movimiento, al menos a medio plazo, fueron lo opuesto de lo que pretendían sus partidarios.

Estas críticas radicales resultaron ser un momento de transición en la historia de la política criminal. Marcaron, a pesar suyo, el punto más alto de un desarrollo de largo plazo. Al igual que sus contrapartes estadounidenses del American Friends Service Committee, los criminólogos radicales británicos estaban comprometidos con los objetivos del welfarismo penal, con los mismos valores sociales, aunque –en cierto sentido– en mayor medida. Llevaban la cuestión del welfare hasta sus límites y se mostraban impacientes con la incapacidad del Estado de bienestar para cumplir con su promesa de igualdad de oportunidades, justicia social, libertad individual y derechos civiles para todos. Esta generación más joven de escritores y académicos –muchos de ellos producto del acceso a un mayor nivel de educación generado por el Estado de bienestar, todos ellos herederos de décadas de prosperidad y expectativas crecientes luego de la Segunda Guerra Mundial– estaba caracterizada por un fuerte idealismo y radicalismo. Abrazaban una cultura crítica y democrática que cuestionaba todas las restricciones a la libertad y la expresión individual y asumían la función de intelectuales críticos que deploraban el sistema del que formaban parte. Cuando analizaban la justicia penal, lo hacían en función de sus ideales sociales radicales y no en función de su distancia con respecto a la realidad más punitiva del pasado reciente. Frente a la realidad más bien pobre del sistema y lo endeble de sus apelaciones a la rehabilitación, rechazaban usualmente el correccionalismo como un engaño peligroso.

La criminología radical era, en buena medida, un desarrollo intelectual sin muchas adhesiones fuera del ámbito académico, pero

sus argumentos críticos se articulaban perfectamente con las críticas políticas a la justicia penal que emergieron en Estados Unidos (y más tarde en Gran Bretaña) a comienzos de la década de 1970.[34] Esta afinidad electiva entre la teoría crítica y la crítica práctica hizo posible que los jóvenes criminólogos adoptaran posiciones que no podrían haber sido sostenidas por la mayoría de los miembros de su disciplina tan sólo una década antes. En un período llamativamente breve, los académicos «progresistas» pasaron de ser una base natural de apoyo al welfarismo penal a ser unos críticos devastadores del mismo. Precisamente en el momento en que los defensores del correccionalismo se vieron obligados a replegarse sobre sus principios fundamentales, estos principios eran decisivamente atacados por los académicos que antes los apoyaban.[35]

Esto resulta especialmente importante si se recuerda que el programa del welfarismo penal era fundamentalmente sustentado por los profesionales del conocimiento que lo gestionaban. Sus principales partidarios eran grupos ocupacionales de origen reciente y posición social incierta, apoyados por un *establishment* liberal. Tales grupos eran particularmente vulnerables a los cambios en el conocimiento o al descrédito de sus apelaciones específicas al carácter de expertos. A diferencia de otros aspectos de las políticas del Estado de bienestar, como las jubilaciones, la seguridad social, la atención de la salud o la educación, la gran masa del público no obtenía ningún beneficio inmediato de las instituciones del complejo penal-welfare. Por el contrario, el público podía sentirse insatisfecho con un sistema que era demasiado permisivo o ineficaz. En su mayor parte, las clases medias y las clases trabajadoras no tenían ningún interés propio en apoyar el sistema. Las políticas correccionalistas habían sido toleradas pasivamente por estos sectores del público, pero no habían sido demandadas ni apoyadas entusiastamente por ellos. Lo que había sido tolerable en un período de crecimiento progresivo y optimismo liberal, con bajas tasas de criminalidad y confianza en la reforma penal, era susceptible, en un clima diferente, de que se lo considerara un desperdicio indulgente y contraproducente de fondos públicos. En este contexto, el descontento de los grupos profesionales que trabajaban en el sistema podía tener consecuencias muy significativas.

Reflexividad

Si bien las lealtades transformadas de los criminólogos progresistas representaban un desafío para el statu quo, éstas se volvieron aún más desestabilizantes cuando fueron consideradas conjuntamente con los descubrimientos negativos de las investigaciones que producían sus colegas criminólogos. Un rasgo distintivo del control del delito a fines del siglo XX, comparado con períodos precedentes, es su alto nivel de reflexividad. Las agencias de la justicia penal fueron desarrollando mecanismos destinados a sistematizar sus propias prácticas y a someterlas a evaluaciones controladas. Por cierto, una de las paradojas del welfarismo penal, con su insistencia en el uso del conocimiento de las ciencias sociales, es que él mismo ha generado un gran cúmulo de evidencias que demuestra los defectos del sistema. Gran parte de las investigaciones criminológicas llevadas adelante durante el siglo XX, y la mayor parte de las que fueron financiadas directamente por el gobierno, han estado dedicadas a esta forma de seguimiento reflexivo. La ironía es que los descubrimientos empíricos de estas investigaciones a menudo tendieron a erosionar las premisas sobre las que (al igual que las instituciones penales welfaristas) se basaban. A finales del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, los reformadores correccionalistas podían exhibir una actitud confiada y prometer resultados positivos. Hacia la década de 1970 el sistema tenía ya la antigüedad suficiente y era lo suficientemente reflexivo como para que se lo juzgara por sus resultados efectivos y no por las esperanzas y expectativas de sus partidarios.

Al mismo tiempo existía una experiencia acumulada del potencial para generar abusos del sistema. Prácticas correccionales que se veían atractivas en teoría, tenían problemas inesperados en la práctica. Los que supuestamente debían beneficiarse con el sistema estaban muy lejos de mostrarse agradecidos. Los reformadores liberales, en particular, se sorprendían al descubrir que su sistema progresista era a menudo odiado por sus supuestos «beneficiarios». Hacia fines de los años sesenta, por lo tanto, estaban dados todos los ingredientes para producir una revisión sustancial del modelo correccionalista y sus implicaciones. Pero una reevaluación crítica es una cosa y el rechazo total es otra. Aún debemos explicar por qué estos diversos elementos fueron interpretados, tal como sucedió, como un *fracaso de la teoría* y no como algo menos profundo. ¿Qué fue lo que hizo más práctico el rechazo total que la reforma parcial?

La forma de la reacción

Quizás deberíamos ser literales en estas materias. Tal vez deberíamos considerar el «colapso de la fe» en la rehabilitación como si fuera literalmente eso: no una crítica razonada, ni una adaptación frente a los descubrimientos negativos, sino algo así como una caída en el mercado de valores. El hecho de que la confianza en el sistema pudiera decaer de modo tan repentino sugiere que este dramático cambio de opinión estaba sobredeterminado, que estaba motivado por consideraciones conscientes o inconscientes que se encontraban más allá de las cuestiones inmediatamente abordadas. En el giro contra el correccionalismo había una desproporción histérica entre el problema y la respuesta, una reacción excesiva que parece casi sintomática en su vehemencia. Tal reacción quizá debería ser diagnosticada, más que meramente explicada.

Una evidencia a favor de este punto de vista es el carácter del sentimiento de «¡Nada funciona!», que se volvió tan común a fines de los años setenta y durante los ochenta. Esta reacción agresivamente desilusionada, con su exageración enfática de los datos empíricos negativos y su supresión de todas las evidencias en sentido contrario, fue menos una visión fundada en el saber sobre el sistema que una reacción catártica a los problemas y conflictos generados por el mismo. Que una reacción exagerada y emotiva como ésta pudiera volverse tan rápidamente una verdad aceptada sugiere que había otros intereses y sentimientos involucrados en la conformación de esta respuesta, fuerzas que eran poco proclives a las sutilezas criminológicas o a la interpretación cuidadosa de las investigaciones empíricas.

Tal vez algo del carácter extremo de la reacción puede entenderse como el resultado de la ira de los desilusionados. Así como las revoluciones se generan sobre las espaldas de expectativas ambiciosas que de pronto se ven frustradas, las reacciones de este tipo se dan cuando un programa con grandes expectativas produce resultados decepcionantes. Existe una dialéctica de la apoteosis y la decadencia, del optimismo irrealista y la desesperanza drástica. A continuación de las expectativas fascinantes y la ambición decidida, la crítica exagerada y el abatimiento nihilista. Pero, en este caso, la dialéctica del ascenso y la caída del ideal de la rehabilitación parece estar ligada a un proceso más general. Como veremos, trae consigo la fuerza de una reacción no sólo contra la sociedad profesional y el Estado de bienestar, sino también contra ideales

más generales como las utopías de la ingeniería social, la perfectibilidad del hombre y la fe racionalista de la Ilustración.

Una segunda prueba de la naturaleza desproporcionada de la reacción es la forma en que tendió a difundirse de modo indiscriminado, impactando en áreas en las que parecía no ser prácticamente relevante. Los académicos y operadores en Gran Bretaña fueron fuertemente influidos por el movimiento estadounidense y en poco tiempo las monografías y manuales repetían palabra por palabra las críticas provenientes de Estados Unidos, a pesar de que el correccionalismo estaba mucho menos desarrollado en el derecho y la práctica británicos y, en consecuencia, eran menos los abusos de los que se lo podía hacer responsable. En el contexto británico, con un uso menos frecuente de la pena indeterminada, con problemas raciales y de discriminación menos marcados y con la mayoría de sus presos cumpliendo condenas en prisiones locales que no tenían una naturaleza o intención rehabilitadora, la crítica fue sustancialmente una caricatura. Pero aun así tuvo resonancia. Y en poco tiempo apareció en los documentos gubernamentales y en el sentido común de los directores de las cárceles y de los asistentes de la libertad condicional.[36] Sin duda, una razón de ello es la moda académica y la ley de la imitación. Pero de algún modo la fuerza de la crítica se mantuvo aun cuando los críticos tuvieron que basarse en los peores escenarios, mirar el potencial más siniestro de un programa en lugar de sus efectos reales, omitir las variaciones y detalles locales e ignorar por completo la existencia de fuerzas y protecciones en sentido contrario.[37] Esto sugiere fuertemente que la reacción contra el welfarismo penal no se basó solamente en consideraciones penológicas y que tenía otras fuentes que la hacían atractiva y resonante.

El tercer síntoma a tener en cuenta es el lenguaje de oposición específico y las cualidades retóricas formales de los argumentos críticos. Analizados detenidamente, resulta evidente que los argumentos anticorrecionalistas son un ejemplo clásico de lo que Albert Hirschman ha llamado «la retórica de la reacción». Según Hirschman, las historias de reacción política contra la Revolución Francesa, contra el sufragio universal y contra el Estado de bienestar, revela la existencia de una retórica recurrente que organiza la forma típicamente adoptada por los opositores «reaccionarios» a una serie consolidada de reformas «progresistas». Comúnmente, la retórica de la reacción ataca al sistema existente en sus fundamentos. Asume una oposición total, en lugar de una crítica reformista, que no

busca reparar el sistema sino desacreditarlo y rechazarlo. Hirschman muestra que hay tres tesis clave que reaparecen una y otra vez en el discurso reaccionario: la perversidad, la futilidad y el peligro.[38] Cada una de estas tesis apareció de forma destacada en el movimiento crítico del complejo penal-welfare:

La tesis de la perversidad. El correccionalismo produce resultados perversos e inesperados. No mejora, sino que empeora a los delincuentes. Las políticas de la rehabilitación producen un aumento y no una reducción del delito. «*Todo se vuelve en contra.*»

La tesis de la futilidad. El correccionalismo siempre fracasará. No es posible reformar o corregir a las personas. Los esfuerzos por la rehabilitación son fútiles y resultan un desperdicio de recursos públicos. «*Nada funciona.*»

La tesis del peligro. Las prácticas correccionalistas socavan principios fundamentales como la autonomía moral, los derechos del individuo, el debido proceso y el Estado de derecho. Las políticas de la rehabilitación comprometen cruciales valores democráticos liberales. «*La justicia está en peligro.*»

En conjunto, constituyen una serie de ataques contra las bases fundacionales del campo. Es, literalmente, *reaccionario*. Para entender la transformación del control del delito debemos explicar el carácter de esta reacción y su vehemencia.

La cuarta y última evidencia de esta «hostilidad motivada» y de los conflictos subyacentes y desplazados que implica tiene que ver con la sustancia antes que con la forma de las diversas críticas contra el correccionalismo. No eran refutaciones coherentes y unívocas de la lógica de la rehabilitación que en conjunto constituían un bloque incontestable. Más bien eran conjuntos misceláneos de críticas bastante diferentes entre sí, algunas con buenos fundamentos, otras no. Juntas formaban una colcha de retazos incoherente de negativas directas, antes que un contraargumento consistente. En circunstancias normales y en ausencia de otras fuerzas sociales, esta incoherencia habría hecho más fácil resistir la crítica. Los defensores del statu quo podrían haber separado las afirmaciones contradictorias, las premisas incompatibles y las prescripciones de política pública implícitas en ellas y podrían haber mostrado que no llevaban a ningún resultado positivo. Podrían haber argumentado que los vectores negativos se cancelan mutuamente. Las me-

didas rehabilitadoras no pueden ser simultáneamente demasiado permisivas y demasiado opresivas. El welfarismo penal no puede ser, al mismo tiempo, intrascendente y autoritario. El poder profesional no puede ser controlado simplemente traspasándolo de un grupo profesional a otro. Las guías para condenar penalmente pueden satisfacer a sus partidarios liberales o a aquellos conservadores, pero no a ambos simultáneamente. Y así sucesivamente. Pero éstas no eran circunstancias normales y, como veremos en los capítulos siguientes, estaban en juego otras fuerzas sociales.

Lo que daba a este complejo de discursos críticos su fuerza no era su poder intelectual como perspectiva criminológica, sino más bien la potencia nacida de su acumulación en el marco de un movimiento reaccionario. El hecho (negativo) de criticar la rehabilitación unía a la izquierda, la derecha y el centro, a los liberales, radicales y conservadores.[39] El poder de la oposición no estaba en su capacidad de refutar la teoría ortodoxa, sino en su capacidad para crear una alianza momentánea de los enemigos que acumulaba el enfoque del welfarismo penal ahora consolidado. Fue una especie de catarsis –un torrente de descontento con respecto al complejo penal-welfare– dirigida contra un nuevo *establishment* que se había construido a lo largo de un período extenso y que se había erigido frente a dudas profundas e intereses contrarios.

Este movimiento crítico obviamente extraía fuerza de sus ecos políticos. Resonaba y descansaba en la retórica más general de la reacción contra el Estado de bienestar. Pero la forma de la reacción –su tono inmoderado, su exageración, su negativa a razonar y transigir, a reformar y sanear las prácticas rehabilitadoras– sugiere que había algo más en juego. Sugiere que estaban implicadas fuerzas más profundas; la transformación de los compromisos culturales, las estructuras sociales, las alianzas y perspectivas políticas. En estas circunstancias, se cuestionaron presupuestos básicos. Lo que se puso en duda no fue simplemente la efectividad de unas políticas públicas en particular, sino la capacidad básica del Estado para controlar el delito y promover el bienestar social.

Finalmente hay una cuestión fundamental. ¿Por qué fue que los cambios que siguieron a la desestabilización del viejo marco no corporizaron las propias preferencias y valores de los críticos, sino que resultaron tan distintos? Como señalé antes, algunas de las nuevas medidas fueron precisamente las opuestas de las propuestas originalmente por los críticos de la rehabilitación. La oposición

fundamental a la contención restrictiva no veía el surgimiento de la «incapacitación» como el objetivo central de las condenas. La afirmación de que la rehabilitación era demasiado coercitiva no imaginó el giro hacia los encarcelamientos en masa y la reinstauración de la pena de muerte. Los impulsores de la reforma a favor de la condena fija no buscaban provocar una competencia política para ver quién lograba establecer las mayores condenas obligatorias. El argumento de que la rehabilitación no era buena para los delincuentes no quería indicar que «era demasiado buena para ellos». Otras medidas que pronto dominarían el escenario penal –los castigos expresivos, las víctimas, la protección del público, el castigo– simplemente no figuraban en la literatura reformista original. De alguna manera el movimiento anticorreccionalista abrió paso a un conjunto de cambios que no preveía y no pudo controlar.

¿Cómo es que el campo reconfigurado del control del delito que emergió en las décadas de 1980 y 1990 tiene tan poca relación con las propuestas del movimiento de reforma que inició esta reconfiguración? Sucede que la estructura de este problema histórico es precisamente la misma que describió Michel Foucault en *Vigilar y castigar*. Foucault sostiene que la aparición del encarcelamiento generalizado en el siglo XIX fue reflejo no de las ideas de los reformadores, sino de la estructura emergente de instituciones sociales y poder estatal en el período moderno. En los siguientes capítulos desarrollaré el mismo tipo de respuesta a la pregunta aquí planteada. El nuevo campo del control del delito y la justicia penal fue moldeado no por los programas de los reformadores y por ideas criminológicas, sino por el carácter de la sociedad de fines del siglo XX, sus problemas, su cultura y sus tecnologías de poder. Mi argumento será que los nuevos arreglos institucionales implementados como mecanismos de solución de problemas fueron desarrollados a partir de la experiencia práctica de entes estatales y sus bases de apoyatura más que a partir de los programas ideológicos de reformadores. El campo de control del delito es una respuesta institucionalizada a un problema particular de orden que nace de una experiencia colectiva particular. Mi versión del cambio en el control del delito analiza la manera en que el campo se vio afectado por el surgimiento de nuevos problemas de seguridad, nuevas percepciones de orden social y nuevas concepciones de justicia, todas las cuales fueron alentadas por los cambios sociales y económicos de la modernidad de fines del siglo XX. El campo reconfigurado del control del delito y la justicia

penal son producto de esa historia y de los intentos de diversos actores de adaptarse a las oportunidades y problemas que planteó.

El siguiente capítulo analiza qué desarrollos llevaron a la erosión de los soportes sociales e institucionales del bienestar penal. Cuáles fueron los nuevos problemas planteados por el nuevo orden social y las nuevas rutinas cotidianas que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo. Cómo fue que percepciones y presunciones fundamentales llegaron a cambiar de modo tan marcado. Sostendré que las estructuras e ideologías del control moderno del delito se colapsaron (donde efectivamente lo hicieron) no sólo por la crítica intelectual, y ni siquiera por un fracaso penológico, sino debido a que perdieron sus raíces en modos de vida que les daban sustento, así como en creencias consonantes con éstos. Las estructuras sociales y las sensibilidades culturales mismas que daban sustento al campo fueron transformadas. La crítica del correccionalismo se dio precisamente en el punto más alto de una transición social que involucró procesos convergentes de cambio económico, político y cultural. Como hemos visto, se lanzó al final de un período dominado por políticas de Estado de bienestar y políticas socialdemócratas y sus críticas originariamente estaban ancladas en este marco subyacente. Pero los programas y políticas que esta crítica introdujo emergieron en un contexto político y cultural diferente e hicieron que estas cuestiones se vieran expuestas a actitudes y sentimientos muy diferentes.

Los procesos que socavaron la credibilidad del bienestar penal no fueron los mismos que los que luego lo llevaron a su fin. El daño original a la estructura se produjo a fines de la década de 1970 como resultado de fuerzas radicales y reaccionarias actuando en tándem, pero con las primeras en el lugar dominante. La crítica de la rehabilitación fue originalmente una crítica progresiva. El posterior asalto al sistema en las décadas de 1980 y 1990 se dio en el contexto de un estado de ánimo más regresivo del público, con el trasfondo de una percepción cambiada del problema motivador como parte de la creación de una narrativa cívica nueva y menos inclusiva. Como veremos, los nuevos programas y estrategias de control del delito respondían al supuesto fracaso del estado de justicia penal en su modo de bienestar penal y ocupó el espacio institucional creado por el asalto contra el correccionalismo. Pero también se adaptaron a las nuevas condiciones sociales, políticas y culturales de la sociedad moderna tardía y las nuevas relaciones de clase y raciales a las que dieron nacimiento.

IV

CAMBIO Y ORDEN SOCIAL EN LA MODERNIDAD TARDÍA

Los cambios en el control del delito de los últimos veinte años fueron activados no sólo por consideraciones criminológicas, sino también por fuerzas históricas que transformaron la vida social y económica en la segunda mitad del siglo XX. Para nuestros propósitos es útil distinguir dos conjuntos de fuerzas transformadoras.

Primero, los cambios sociales, económicos y culturales característicos de la modernidad tardía: cambios que fueron experimentados en mayor o menor medida por todas las democracias industrializadas occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y que se hicieron más pronunciados a partir de la década de 1960. *Segundo*, los realineamientos y las iniciativas políticas que se desarrollaron en respuesta a estos cambios y en reacción a la crisis del Estado de bienestar, en Estados Unidos y Gran Bretaña desde fines de la década de 1970 en adelante. Estos cambios en la política social y económica –una combinación de «neoliberalismo» de libre mercado y conservadurismo social– tuvieron ecos en otros Estados como Nueva Zelanda, Canadá y Australia. Pero se desarrollaron en su forma más extrema en Estados Unidos bajo las administraciones de Reagan y Bush (1981-1992) y en Gran Bretaña bajo el gobierno de la primera ministro Thatcher (1979-1992) y han continuado de forma más moderada en las administraciones de los Nuevos Demócratas de Bill Clinton (1993-2000) y en Gran Bretaña, bajo el gobierno conservador de John Major (1992-1997) y el gobierno del Nuevo Laborismo de Tony Blair desde 1997 en adelante.[1]

Dejando de lado por un momento las diferencias nacionales que distinguieron la experiencia estadounidense de la británica, se puede sintetizar el impacto de estos desarrollos de la siguiente manera: el primer conjunto de fuerzas –la transición a la modernidad tardía– transformó algunas de las condiciones sociales y políticas de las que dependía el campo del moderno control del delito. También planteó nuevos problemas relativos al delito y la inseguridad, cues-

tionó la legitimidad y efectividad de las instituciones del welfare y colocó nuevos límites a los poderes del Estado-nación. El segundo conjunto de fuerzas –la política del postwelfarismo– produjo un nuevo conjunto de relaciones de clase y raciales y un bloque político dominante que se definió a sí mismo en oposición al viejo welfarismo y a los ideales sociales y culturales en los que se fundaba.

Sin este realineamiento político, la respuesta más probable a la crítica al correccionalismo hubiese sido la reforma gradual: garantías más apropiadas, más recursos, mejora de los procedimientos. En cambio, lo que sucedió fue una abrupta reversión de la política y las perspectivas y una reformulación de todo el campo del control del delito. Este capítulo planteará que el giro contra el welfarismo penal adoptó una forma «reaccionaria» generalizada debido a que, subyacente al debate sobre el delito y el castigo, se estaba produciendo un cambio fundamental de intereses y sensibilidades. Este giro histórico, que tenía dimensiones tanto políticas como culturales, dio nacimiento a nuevas relaciones grupales y actitudes sociales, actitudes que se definieron en su formas más extremas con respecto a los problemas del delito, del welfare y del orden social. Estas nuevas relaciones grupales –a menudo experimentadas y expresadas como emociones muy fuertes de temor, resentimiento y hostilidad– crearon el terreno social sobre el que se construyeron las políticas de control del delito en las décadas de 1980 y 1990.

Las causas de este cambio histórico tuvieron poco que ver con la justicia penal, pero esto no impidió que tuviera múltiples efectos criminológicos. Clases sociales que en un tiempo apoyaron las políticas del Estado de bienestar (por autointerés tanto como por una solidaridad entre clases) pasaron a pensar y sentir respecto de estas cuestiones de modo bastante diferente. Los cambios demográficos, en la estratificación social y en las tendencias políticas llevaron a que importantes sectores de las clases trabajadora y media cambiaran su actitud respecto de muchas de estas políticas, comenzando a considerarlas como opuestas a sus intereses colectivos y a favor de grupos que no lo merecían y que eran cada vez más peligrosos. En este nuevo contexto político, las políticas welfaristas para los pobres se representaban de forma cada vez más marcada como lujos costosos que los contribuyentes que trabajaban duramente ya no podían solventar. El corolario fue que las medidas penales welfaristas frente a los delincuentes comenzaron a ser representadas como absurdamente indulgentes y contraproducentes.

Si la experiencia traumática de la Gran Depresión y la guerra había sido la superficie social sobre la que se construyeron el Estado de bienestar y el welfarismo penal en las décadas de 1930 y 1940, para comienzos de los años ochenta esa matriz política y cultural era un recuerdo histórico tenue. La política de este último período enfrentaba un conjunto de problemas diferentes, muchos de los cuales se percibían como causados por el welfarismo más que resueltos por él. Sostendré que la formación gradual de nuevos intereses y sensibilidades de clase se produjo en respuesta a la crisis del Estado de bienestar y a la dinámica transformadora de la vida social de la modernidad tardía, pero también insistiré en que esta respuesta fue resultado de elecciones políticas y culturales que no eran de ningún modo inevitables. En las siguientes páginas presentaré un análisis de este realineamiento social y político. Se intentará dar cuenta de los procesos sociales e históricos que han reconfigurado la manera en que vivimos en el último tercio del siglo XX y las maneras en que hemos llegado a pensar y actuar con relación al delito. Se trata de la historia del desarrollo de la modernidad tardía, nuestras reacciones políticas y culturales frente a ella y las implicaciones que éstas han tenido para el delito, el control del criminal y la justicia penal.

Mi análisis no tiene la intención de presentar una historia del período, sino más bien una exploración de los cambios sociales que influyeron o plantearon problemas al campo del control del delito. Gran parte de lo que sigue resultará familiar para el lector, pues es parte de «lo que todos saben» acerca del último tramo del siglo XX. Pero, de todos modos, es importante recordarlo. Al referirme a algunos de los grandes hechos sociales de nuestra historia reciente, espero destronar la actitud «presentista» que tan a menudo domina nuestras discusiones y diagnósticos. Con demasiada frecuencia tendemos a pensar que los eventos contemporáneos sólo tienen causas contemporáneas, cuando en realidad estamos atrapados en procesos de cambio histórico de larga duración e influenciados por efectos que persisten de eventos olvidados. Nuestras elecciones actuales dependen en gran medida del camino que hemos tomado, reflejan los patrones de decisiones y dispositivos institucionales previos, del mismo modo en que nuestros hábitos de pensamiento reflejan las circunstancias y problemas de los períodos en los que se desarrollaron originariamente.

La teoría del cambio histórico en la que me baso en lo que sigue está centrada en la acción y en la resolución de problemas e im-

plica que los actores situados socialmente reproducen (o transforman) las estructuras que permiten y limitan sus acciones. Mi afirmación central es que los fundamentos políticos, económicos y culturales que en el pasado sostuvieron el moderno control del delito fueron crecientemente erosionados por las tendencias sociales de la modernidad tardía y los cambios intelectuales y políticos que las acompañaron. Estas tendencias, a su vez, plantearon nuevos problemas, dieron nacimiento a nuevas percepciones y moldearon diversas adaptaciones prácticas, de las que gradualmente surgieron las prácticas de control del delito y de la justicia penal del período actual. La teoría presupone que la emergencia de estas prácticas es, típicamente, el resultado de la resolución práctica de problemas y de la elección política y cultural. En consecuencia, es un proceso complejo en el que siempre entran en juego visiones diferentes de los problemas y las soluciones, así como intereses y sensibilidades distintos. A todo ello, además, se suma que la capacidad para elegir soluciones sobre la base de información sólida es, en el mejor de los casos, sólo parcial.

La dinámica del cambio en la modernidad de finales del siglo XX

Los cambios sociales a gran escala de la segunda mitad del siglo XX han sido motivo de mucha reflexión y debate sociológico. Para algunas perspectivas estos cambios anuncian la llegada de la posmodernidad y una forma de organización social y de conciencia muy distinta de la modernidad. Otras visiones, deseando destacar lo distintivo del mundo que estos cambios han creado, pero también reconociendo la continuidad con el pasado, hablan de «modernidad tardía», «alta modernidad» o «modernidad reflexiva». Expresiones tales como «Tiempos Nuevos», «postfordismo», «postwelfare» y «neoliberalismo» también identifican las peculiaridades del presente; pero la primera de ellas es demasiado vaga y las otras demasiado específicas. La expresión que prefiero es «modernidad de finales del siglo XX», ya que indica una fase histórica del proceso de modernización sin dar por supuesto que estamos llegando a su fin o siquiera al punto más alto de una dinámica secular que no da muestras de estar perdiendo fuerza. Desgraciadamente esta expresión es aún más incómoda que las otras y es de uso limitado en la generalización teó-

rica. De modo que, por conveniencia, utilizaré la expresión «modernidad tardía», aunque los lectores deben tener presente el sentido en que la uso.

Las grandes transformaciones que atravesaron la sociedad en la segunda mitad del siglo XX fueron a la vez económicas, sociales, culturales y políticas. En la medida en que pueden diferenciarse, se pueden sintetizar bajo los siguientes epígrafes: (1) la dinámica de la producción capitalista y del intercambio de mercado y los correspondientes avances en la tecnología, el transporte y las comunicaciones; (2) la reestructuración de la familia y el hogar; (3) los cambios en la ecología social de las ciudades y los suburbios; (4) el surgimiento de los medios electrónicos de comunicación y (5) la democratización de la vida social y cultural.

Estas grandes fuerzas motrices del cambio histórico transformaron la textura del mundo desarrollado en la segunda mitad del siglo XX, desde los mercados económicos globales y el sistema de los Estados nacionales hasta la vida cotidiana y la dinámica psicológica de las familias y los individuos. Mientras que los contornos de la modernidad democrática y capitalista aún enmarcan nuestra existencia social, la segunda mitad del siglo XX ha introducido profundos cambios en la manera en que se vive la vida, cambios que tienen importantes implicaciones para las cuestiones relativas al delito y su control. El análisis de cualquiera de estas tendencias interrelacionadas de cambio social lleva inevitablemente hacia las demás. Aquí comienzo y termino con lo que considero las fuerzas transformadoras más básicas de los tiempos modernos: la fuerza económica de la competencia capitalista y la lucha política por la igualdad social y política.

La dinámica modernizadora de la producción capitalista y del intercambio de mercado

La más poderosa y determinante de estas fuerzas históricas –tan vigorosa hoy como lo era en tiempos de Karl Marx– fue el desarrollo de la dinámica de la producción y el intercambio capitalista. De modo directo o indirecto, la raíz de todas las transformaciones importantes de la segunda mitad del siglo XX puede rastrearse en el proceso de acumulación de capital y el impulso incesante en busca de nuevos mercados, de mayores ganancias y ven-

tajas competitivas. Sin duda, cuestiones militares tales como la carrera armamentista y la Guerra Fría jugaron un papel, pero fue el afán de lucro, por encima de todo, lo que activó la transformación extraordinariamente rápida de la tecnología, el transporte y las comunicaciones que ha caracterizado los últimos cuarenta años. Los automóviles y aviones, las válvulas electrónicas y los microchips, los teléfonos y las máquinas de fax, los ordenadores personales e Internet, cada uno de estos elementos ha tenido consecuencias dramáticas en las relaciones sociales y en la textura de la vida cotidiana. Dieron nacimiento a la «sociedad de la información» en la que ahora habitamos; hicieron posible las ciudades y los suburbios en los que residimos; unieron los cuatro rincones del globo en un único mundo y crearon nuevas divisiones sociales entre quienes tienen acceso al mundo de la alta tecnología y los que no.

La producción y comercialización masiva de productos dio nacimiento al mundo de los supermercados y los centros comerciales, a los dispositivos que hacen que sea necesario menos trabajo y a las herramientas electrónicas, a los planes de pago en cuotas y a la expansión del crédito, a la industria de la moda y la obsolescencia que todos los productos llevan consigo; en síntesis, a todo un *ethos* del «consumo» y el «consumismo» y las actitudes culturales que lo acompañan.[2] La iconoclasta racionalidad económica ayudó a reducir las divisiones que habían ubicado durante siglos a varones y mujeres, negros y blancos, en distintos roles sociales. Al mismo tiempo, fueron estas mismas consideraciones «de fondo» las que permitieron las desigualdades drásticas y la exclusión social de los grupos que no podían ser utilizados rentablemente. La incesante búsqueda de nuevos mercados, de ganancias más elevadas y de una división del trabajo más eficiente creó los mercados internacionales, los flujos incesantes de información y dinero alrededor del planeta y una economía globalizada en la que los Estados nacionales son cada vez menos capaces de controlar los destinos económicos y sociales de sus ciudadanos.

Los eventos de finales de la década de 1980 pueden haber enviado a Marx y Engels al arcón de las ideologías fracasadas, pero su descripción de la modernidad capitalista en el *Manifiesto comunista* sigue siendo tan válida hoy como siempre:

> El continuo trastocamiento de la producción, la conmoción interrumpida de todas las situaciones sociales, la eterna inseguridad y

movilidad distinguen la época burguesa de todas las demás. Todas las relaciones firmes y enmohecidas, con su secuela de ideas y conceptos venerados desde antiguo, se disuelven y todos los de formación reciente envejecen antes de poder osificarse. Todo lo estamental y estable se evapora, todo lo consagrado se desacraliza, y los hombres se ven finalmente obligados a contemplar con ojos desapasionados su posición frente a la vida, sus relaciones mutuas.[3]

«Los Años Dorados»: 1950-1973

Durante el cuarto de siglo posterior a 1950 las economías de Gran Bretaña y Estados Unidos –al igual que la mayor parte del mundo desarrollado– vivieron un proceso llamativo y continuo de crecimiento y mejora de los niveles de vida. Gracias a la difusión de las técnicas de producción masiva, la expansión de los mercados de consumo internos y externos, el bajo costo de la energía y el éxito de la gestión keynesiana de la demanda, lograron salir de los *booms* y depresiones cíclicos de eras anteriores y disfrutaron de casi tres décadas de expansión y prosperidad ininterrumpida. Para la masa de los trabajadores, el «pleno empleo» y la nueva red de seguridad del welfare significaron un nivel de seguridad económica sin precedentes en sus vidas. Por otro lado, el crecimiento de los sindicatos, los salarios en alza y los impuestos progresivos tuvieron el efecto de reducir la brecha entre ricos y pobres.[4]

En Estados Unidos, la extensión del consumismo y el bienestar de la clase media que habían comenzado antes de la Segunda Guerra Mundial se aceleraron en los años posteriores a ella y la familia suburbana estadounidense rápidamente se convirtió en el símbolo universal de un «estilo de vida» confortable y deseable, equipado con todas las «comodidades modernas». Una vez que terminó el período de racionamiento y reconstrucción de la posguerra, Gran Bretaña se orientó en el mismo sentido, poniéndose al día con los nuevos patrones de consumo establecidos al otro lado del Atlántico. Durante la década de 1950, la producción en masa de productos de consumo como automóviles, lavadoras, neveras, radios y televisores, dio a grandes segmentos de la población trabajadora acceso a bienes que previamente sólo habían estado disponibles para los muy ricos. Para la década de 1960, este aburguesamiento había alcanzado un nivel en el que muchos miembros de la clase trabajado-

ra cualificada pudieron dar por supuesto el acceso a lujos –coches nuevos, vacaciones en el extranjero, casa propia, ropa de moda– que sus padres sólo soñaban con poseer.[5]

La revolución tecnológica en la manufactura llevó los aparatos electrónicos portátiles –televisión, radio, equipos de música y luego computadoras– virtualmente a todos los hogares y abrió nuevos mercados inmensos en lo que hace al entretenimiento en el hogar y la publicidad. Las compras –en los nuevos centros comerciales, supermercados, *boutiques* y centros turísticos– dejaron de ser una mera necesidad y se convirtieron en un pasatiempo placentero, a medida que más y más personas se encontraban con ingresos disponibles para gastar y más tiempo de ocio para hacerlo. Y si algunos sectores de la fuerza laboral no estaban suficientemente bien pagados como para adquirir esos productos que definían cada vez más la identidad de los individuos, la amplia disponibilidad de crédito y el pago en cuotas aseguró que no quedaran del todo excluidos.

Por primera vez, las masas pudieron imitar a los ricos pasando parte de su riqueza acumulada a sus descendientes, no bajo la forma de herencias y propiedades, sino como mensualidades y dinero para gastar. Esto, junto con los ingresos por empleos de tiempo parcial, abrió un nuevo e importante mercado que se expandió rápidamente en los años sesenta. En pocos años, la «cultura de los jóvenes y adolescentes» se convirtió en un sector del mercado muy importante al que dirigieron su atención los ejecutivos de la publicidad en las industrias de la ropa, la música y el entretenimiento. Con la extensión de la educación obligatoria, la expansión de la educación superior y, gracias a una mejor dieta, el inicio más temprano de la pubertad, este grupo etario ocupó un período amplio entre la infancia y el trabajo de tiempo completo y los compromisos familiares. Con sus huestes aumentadas en los años sesenta por la gran ola de nacimientos de la posguerra, que por entonces llegaba a la adolescencia, este nuevo estrato social asumió una identidad distintiva y se convirtió en una fuerza líder en el cambio cultural, al menos en el plano del estilo de vida y las preferencias de consumo.

En este período de posguerra, el capitalismo monopolístico se reinventó como capitalismo de consumo. Este sistema orientado al consumo fue sostenido por el poder adquisitivo de una masa de consumidores activos, así como por técnicas de *marketing* que ayudaron a generar un flujo constante de deseos insatisfechos y acuerdos corporativos entre el Estado, los empleadores y los sindicatos que esta-

bilizaron el sistema y dieron una base económica a su dinámica inflacionaria. Emergieron nuevos grupos ocupacionales (administradores de empresas, profesionales de los servicios públicos, trabajadores del conocimiento, de las finanzas y de la banca, del *marketing*, de los medios de comunicación y de la industria de los servicios) y las instituciones de educación superior crecieron para equipar a la fuerza laboral con las habilidades y la formación técnica requeridas por estas nuevas ocupaciones.[6]

Cualquiera que fuese el partido político que estuviera en el poder, la política de expansión era siempre la cuestión central –sus críticos la llamarían la política de «cobrar impuestos y gastar»– en la medida en que los gobiernos respondían a la ola ascendente de expectativas y a la demanda de satisfacción de lo que T. H. Marshall llamó los «derechos sociales». En estas décadas surgió un nuevo y amplio sector público que proveía trabajo social y servicios sociales, atención de la salud, asistencia a los niños, educación y vivienda, así como también apoyo económico para quienes quedaban excluidos de la fuerza laboral. Esto, por supuesto, se financiaba con la recaudación impositiva y por tanto dependía de que el sector privado continuara generando riqueza y empleo. Le gustara o no el nombre a sus políticos, Estados Unidos y Gran Bretaña se convirtieron en «Estados de bienestar», «Estados reguladores», «gobiernos grandes», cada vez más responsables de la conducción de la vida económica, cada vez más la garantía y la solución de los problemas sociales en última instancia, cada vez más los encargados de asegurar el bienestar y la prosperidad de la población.[7]

La prosperidad económica fue el motor para la lucha por los derechos civiles, para una «política de solidaridad» y para políticas progresistas como el correccionalismo y la rehabilitación. También aportó la base para la expansión de la democracia, para un mayor igualitarismo y para los cambios culturales generalizados que les siguieron. El largo *boom* económico generó el optimismo político y el progresismo que marcó estas décadas, especialmente el período de finales de los años sesenta. Dos décadas de crecimiento sostenido luego de la Segunda Guerra Mundial, en un mundo que se veía muy distinto de aquél anterior al conflicto bélico, elevó marcadamente las expectativas, dio una sensación de posibilidades abiertas en una era «post escasez» y ayudó a borrar los recuerdos de la Gran Depresión y la inseguridad que hicieron tan esencial el Estado de bienestar y volvió tan universal su *ethos*. Pero el éxito

mismo de este orden de posguerra dio nacimiento a tendencias contradictorias y nuevas formas de oposición. Por ejemplo, fue precisamente esta bonanza económica y la sensación generalizada de que era posible lograr mucho más lo que dio lugar al radicalismo juvenil de finales de los años sesenta y a la nueva postura crítica que estos radicales asumieron respecto del Estado de bienestar.[8]

Las décadas de la crisis: los años 1970 y 1980

Lo que los mercados capitalistas dan, también lo quitan. Como un golpe repentino e inesperado, la crisis petrolera de comienzos de los años setenta dio inicio a un período de recesión económica e inestabilidad política en todas las naciones industrializadas occidentales. La reaparición del «crecimiento negativo», complicado ahora por una inflación incorporada a la economía y las expectativas políticamente acordadas con los trabajadores sindicalizados, sacaron a la luz los problemas subyacentes en las economías británica y estadounidense y las abrieron a una dura competencia con economías en desarrollo extranjeras. En este contexto recesivo, las herramientas keynesianas de gestión de la demanda no lograron alinear la oferta y la demanda; continuó la inflación de salarios y precios; la producción y el comercio cayeron precipitadamente; aparecieron las crisis de las balanzas de pago, ya que el gasto público superaba los ingresos, y una agria disputa comenzó a manchar las relaciones entre los antiguos «aliados sociales» del gobierno, es decir, los empleadores y los sindicatos. En una década reapareció el desempleo masivo, se colapsó la producción industrial, decayó masivamente la afiliación a los sindicatos y el mercado laboral se reestructuró de una forma que tendría una significación social dramática en los años siguientes.[9]

Esta reestructuración del mercado laboral –que había comenzado anteriormente, pero que se aceleró en respuesta a la crisis– vio el colapso de la producción industrial y con ello la desaparición de millones de puestos de trabajo que hasta entonces habían sido ocupados por trabajadores varones no cualificados. Donde continuó, la manufactura industrial se volvió más sofisticada tecnológicamente e intensiva en cuanto a la inversión de capital, lo que trajo aparejados menos empleos y una demanda de fuerzas laborales más cualificadas. Asimismo, al crecer los mercados internacionales de inversión, haciendo más móvil el capital y reduciendo sus vínculos con naciones y

regiones, la presión por aumentar la productividad o bajar los salarios sacó a la luz las ineficiencias de las viejas industrias y erosionó la capacidad de los sindicatos para proteger a sus afiliados con baja cualificación. Cuando llegó la recuperación económica –después de las recesiones de 1973-1975 y 1981-1983–, fue más lenta y modesta que antes y se concentró en los sectores de los servicios y de la alta tecnología. El resultado fue un tipo de empleo diferente en donde predominaban las trabajadoras, de bajo salario y tiempo parcial, o los empleados con formación universitaria, altamente cualificados.[10]

Desde finales de la década de 1970 en adelante, los mercados laborales de Estados Unidos y Gran Bretaña se volvieron cada vez más precarios y «duales». La seguridad en el empleo de por vida que habían ofrecido las industrias y el sector público en los años de la posguerra se convirtió en cosa del pasado, al verse obligados los trabajadores a hacerse más móviles, estar más dispuestos a desarrollar habilidades transferibles y acostumbrarse más al reciclaje profesional y la reubicación. El varón que ganaba un salario y con él proveía el ingreso familiar fue desplazado de forma creciente por el trabajo femenino, de tiempo parcial, con poca seguridad en el empleo y escasos beneficios.[11] Y si bien los estratos mejor cualificados de la fuerza laboral pueden obtener salarios altos y paquetes de beneficios lucrativos, en el extremo inferior del mercado existen masas de personas desempleadas con baja cualificación y poca educación –un gran porcentaje de ellos jóvenes, de la ciudad y pertenecientes a las minorías– para quienes el desempleo permanente es una perspectiva de largo plazo. Estos nuevos patrones salariales, que en la década de 1980 se vieron reforzados por reformas impositivas crecientemente regresivas y la restricción de los beneficios del welfare, revirtieron los avances del último medio siglo, haciendo crecer la desigualdad de ingresos y haciendo que grandes sectores de la población (especialmente las familias con niños) cayeran por debajo de la línea de pobreza.[12]

Estos cambios no fueron temporales. Incluso en los años noventa, cuando un mercado de valores fuerte y bajos costos salariales llevaron a un período sostenido de crecimiento y altos niveles de empleo, sectores enteros de la población –en particular los jóvenes pertenecientes a comunidades pobres o minorías– fueron sistemáticamente excluidos del mercado laboral tal como les sucedió a muchos de sus padres antes que a ellos. La consecuencia fue un mercado laboral estratificado de modo más marcado, con desi-

gualdades crecientes separando los niveles más altos y más bajos; una sensación de disminución de los intereses compartidos al declinar el poder y el número de afiliados de los sindicatos más importantes; mayores contrastes en las condiciones laborales, el estilo de vida y la vivienda y, en última instancia, lazos de solidaridad más débiles entre estos grupos.[13]

Cambios en la estructura de la familia y el hogar

Uno de los cambios sociales centrales en Gran Bretaña y Estados Unidos durante la posguerra fue el ingreso masivo de las mujeres casadas y las madres en la fuerza laboral. En 1941 las mujeres casadas que vivían con sus maridos y trabajaban por un salario representaban menos del 14 por ciento de la población femenina total de Estados Unidos. En 1980 representaban más de la mitad. En Gran Bretaña el patrón era el mismo, las mujeres representaban el 29 por ciento de la fuerza laboral activa en 1951 y el 43 por ciento en 1991.[14]

En este mismo período la estructura de la familia se transformó sustancialmente. Hubo un marcado declive (y concentración en el tiempo) de la fertilidad, las mujeres se casaban a mayor edad, tenían menos hijos y retornaban a la fuerza laboral más rápidamente luego de dar a luz.[15] Hubo también un alza repentina y marcada en la frecuencia de los divorcios, en particular en Inglaterra, donde la ratio entre divorcios y matrimonios pasó de 1 a 58 en 1938 a 1 a 2,2 hacia mediados de la década de 1980. Este nuevo patrón de divorcios y separaciones hizo crecer notablemente la cantidad de niños en hogares monoparentales, lo que a su vez trajo aparejados nuevos problemas de pobreza infantil y femenina. En el mismo período se produjo un fuerte crecimiento en la cantidad de niños nacidos de madres solteras, lo que reforzó sustancialmente esta tendencia, en particular en Estados Unidos, donde hacia comienzos de los años noventa más del 30 por ciento de todos los niños nacían de mujeres solteras, cifra que aumentaba a casi el 70 por ciento en las comunidades afroamericanas, en las que el 58 por ciento de todas las familias estaban encabezadas pòr una mujer soltera. En el espacio de sólo cuarenta años, la imagen tradicional de la familia nuclear –una pareja casada viviendo con sus hijos– pasó a tener poco que ver con la vida doméstica real de la mayor parte de la población en Estados Unidos y Gran Bretaña.[16]

La expansión posterior a los años sesenta de la educación universitaria y de las oportunidades profesionales para las mujeres de clase media, así como el aumento de los empleos (especialmente de tiempo parcial) en las nuevas industrias de servicios y en la manufactura liviana para sus hermanas de clase trabajadora, transformó gradualmente la trayectoria profesional posterior al matrimonio de la mujer común. Lo mismo sucedió como consecuencia de la mayor efectividad del control de la natalidad y de las normas nuevas, más tolerantes, en torno a su uso. Con el tiempo, muchas familias pasaron a tener dos ingresos, lo que produjo consecuencias en muchos sentidos, desde los patrones de gasto, las necesidades de cuidado de los niños y el tiempo dedicado al hogar, hasta el precio promedio de las viviendas familiares, la cantidad de automóviles por hogar y el nivel de estrés en varones y mujeres.[17]

Un cambio relacionado con todo esto y que se dio en el mismo período se refiere a las características de los hogares. Desde 1950 ha habido una persistente caída en el tamaño promedio de los hogares, con cada vez más gente viviendo sola o en pequeñas unidades familiares. Durante el primer tercio del siglo, sólo alrededor de un 6 por ciento de los hogares en Gran Bretaña eran de personas que vivían solas. En 1991 la proporción había alcanzado el 25 por ciento y hasta un 50 por ciento en muchas ciudades grandes. El número promedio de miembros de los hogares decreció en el mismo período de 3,4 a 2,7 personas. Estos cambios fueron resultado de los patrones de nacimiento y de formación de familia ya mencionados, pero también fueron generados por el hecho de que un número mayor de adolescentes ingresaba en la universidad y de que había más gente mayor viviendo sola.[18]

Estos cambios fueron producidos por fuerzas sociales que operaban tanto fuera como dentro de la familia. Los niveles de ingresos más altos, la mejor atención de la salud y los mayores beneficios del welfare permitieron a las personas mayores vivir más y de modo más independiente; posibilitaron a los padres solteros sobrevivir con el seguro de desempleo o con empleos de tiempo parcial; dieron a los adolescentes fondos estatales para acceder a la educación superior; sustrayeron a las familias la responsabilidad con respecto a algunas de sus tareas tradicionales y cambiaron gradualmente las normas y las expectativas en torno a ellas. Los cambios en el mercado laboral permitieron a un mayor número de mujeres ingresar en la fuerza de trabajo, lo cual tuvo como consecuencia su

independencia económica. A esta emancipación también contribuyeron los movimientos relacionados con normas culturales y legales, en particular el auge de los ideales feministas en los años setenta, la creciente tolerancia con respecto a formas familiares «alternativas» y el debilitamiento del estigma asociado con el divorcio, la ilegitimidad y la homosexualidad. Y por supuesto, la relación era recíproca. Como veremos, estos cambios en la estructura familiar trajeron aparejadas importantes consecuencias prácticas en todos los aspectos de la vida cotidiana.

Como resultado de estos cambios, hoy en día los hogares y las familias se ven muy diferentes y operan de manera muy distinta a las que eran típicas en los años cincuenta o comienzos de los años sesenta. La cuestión de qué efectos funcionales surgen de estos cambios estructurales es, por supuesto, uno de los asuntos más debatidos de nuestro presente. Pero lo que no está en duda es que la cuestión de los cambios en la familia y su significación social ha sido un tema central de debate político y cultural a lo largo del último cuarto de siglo. Y esos debates, repetidamente, han tocado cuestiones relacionadas con el delito y el welfare.

Cambios en la ecología y la demografía social

En las décadas de posguerra se observaron dos desarrollos importantes en la ecología social: la difusión del automóvil privado y el desarrollo de nuevos modelos de vivienda, entre los que destacaron las zonas suburbanas de viviendas privadas y los barrios de viviendas públicas en la periferia de las grandes ciudades. El auge del automóvil y la red de carreteras y autopistas que se construyó en torno a él estaban ya firmemente consolidados en Estados Unidos antes de la guerra y se desarrollaron rápidamente en los años cincuenta y sesenta en Gran Bretaña. Entre 1950 y 1994 el número total de automóviles, camiones y ómnibus registrados en Estados Unidos se cuadruplicó, pasando de 49,2 a 198 millones. En Gran Bretaña este desarrollo se dio más lentamente y nunca fue tan extendido, pero el patrón básico fue muy similar.[19]

Una consecuencia de la difundida propiedad de automóviles y la extensión del transporte masivo fue la atenuación de la necesidad de que el hogar y el trabajo se encuentren cerca. En las décadas de posguerra hubo una migración a gran escala de personas de

las ciudades a los suburbios y el promedio de distancia recorrida entre el hogar y el trabajo, el hogar y los comercios o los centros de esparcimiento y el hogar y la escuela aumentaron marcadamente.[20] Tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña este cambio fue alentado, en parte, por la creciente demanda de nuevas viviendas familiares y el deseo de las familias jóvenes de escapar del centro en decadencia de las ciudades y sus problemas sociales. Los proyectos de renovación urbana de los años sesenta reforzaron este proceso con la demolición de muchos vecindarios pobres del centro de las ciudades que estorbaban la construcción de nuevas autopistas y sistemas de tráfico automotor y la reubicación de los inquilinos de viviendas públicas en nuevos espacios de vivienda pública con alta densidad demográfica. El efecto, a menudo, fue concentrar a las familias pobres y pertenecientes a las minorías en áreas bastante alejadas de la ciudad y en las que faltaban cosas básicas tales como comercios, empleos y buen transporte público.[21]

Estos dos desarrollos ecológicos, en conjunto, han transformado la manera en que están unidos en el tiempo y el espacio los elementos de la vida cotidiana, con consecuencias importantes en la manera en que se vive la vida diaria. Son causa de una multiplicidad de cambios sociales: el centro comercial fuera de la ciudad; el largo viaje al trabajo y a la escuela; la despoblación de los barrios pobres de las ciudades; la movilidad de la fuerza laboral; la suburbanización del empleo; la declinación de la importancia de las lealtades locales y de los marcos de interacción cara a cara y la creciente privatización de la vida individual y familiar.

Estos cambios ecológicos interactuaron con otros factores demográficos para producir nuevas formas de segregación y división social. En Estados Unidos una de las dinámicas de suburbanización fue la «fuga de los blancos»: como consecuencia de la migración masiva de negros desde los Estados del sur a las ciudades del norte y del medio oeste desde la década de 1940 en adelante, muchos residentes blancos de dichos centros urbanos se mudaron hacia los suburbios. En los años sesenta la combinación de suburbanización blanca y masiva migración interna negra llevó a un incremento sin precedentes del tamaño de los guetos en ciudades como Chicago, Los Ángeles, Newark y Detroit.[22] En Gran Bretaña se produjo una segregación similar, aunque menos visible, al combinarse las políticas de vivienda de las autoridades municipales con las elecciones de mercado de los residentes más ricos, lo cual generó una concentra-

ción de los residentes en peores condiciones en «zonas deprimidas» y áreas decadentes del centro de las ciudades. En los años ochenta los contrastes entre los suburbios blancos de clase media y los vecindarios urbanos pobres, fundamentalmente negros, se vieron exacerbados por la reducción de la ayuda estatal asociada con el «Nuevo Federalismo» de Reagan y Bush y los recortes al gasto de los gobiernos municipales impuestos por el gobierno de Thatcher.[23]

El impacto social de los medios electrónicos de comunicación

Si el automóvil y el suburbio transformaron el espacio social en términos físicos, el advenimiento de la televisión y los medios masivos de comunicación lo hizo en un sentido psicológico que fue igualmente profundo y trascendente. Los periódicos de circulación masiva habían creado una comunidad nacional de noticias ya en el siglo XIX y para la Primera Guerra Mundial el sector había comenzado a consolidarse bajo la forma de conglomerados nacionales de prensa. Pero no fue hasta el desarrollo de la radio en los años veinte y treinta y la diseminación de la televisión una o dos décadas más tarde que los medios masivos de comunicación se consolidaron como una institución central de la vida moderna. En Estados Unidos y Gran Bretaña, el público de la televisión creció de la nada hasta alcanzar una cobertura virtualmente universal en menos de una generación. En 1950 el 9% de los hogares de Estados Unidos y el 10% de los británicos tenían televisores. En 1963 menos del 10% de los hogares no lo tenían.[24]

La revolución de la televisión transformó el resto de los medios. Al incrementarse su audiencia, el impacto de ésta sobre los gustos populares y su creciente cuota de ingresos por publicidad obligó a los diarios a competir cada vez más en los términos de la televisión. La consecuencia fue una concentración aún mayor de la industria de los periódicos, el surgimiento del periodismo sensacionalista y una tendencia creciente hacia una fusión imperceptible de las noticias y el entretenimiento.

La revolución de la televisión también cambió las relaciones sociales y las sensibilidades culturales. La aparición de un único sistema nacional de información al que todas las personas tenían acceso constantemente produjo consecuencias importantes en las identidades y relaciones grupales, en particular en un país tan vasto y diver-

so como Estados Unidos o tan dividido en términos de clase como Gran Bretaña. Perspectivas nacionales y cosmopolitas quedaron al alcance de grupos cuya experiencia estaba moldeada previamente por las culturas más bien vueltas sobre sí mismas de la localidad, la clase social y el grupo étnico. Los miembros de grupos que antes se encontraban más aislados eran ahora más capaces de reconocer sus desventajas y exigir igualdad de derechos y trato. Los medios electrónicos de comunicación hicieron, de esta forma, que la experiencia de ser excluido o estar relativamente desfavorecido fuera mucho más evidente y, por tanto, mucho menos aceptable. Por ello no fue nada sorprendente que las «tensiones por la integración racial y de otros tipos llegaran a su punto más álgido cuando la televisión completó su invasión de los hogares estadounidenses».[25]

Los patrones de consumo y estilos de vida que en un tiempo estaban limitados a los ricos y famosos ahora se exhibían frente a todos, con consecuencias perturbadoras para las expectativas de las masas de potenciales consumidores. Como señaló Joshua Meyrowitz en 1985, «a través de la televisión los niños del gueto actualmente tienen más puntos de referencia y estándares más altos con los cuales compararse. Ven aquello de lo que están privados en cada programa y anuncio publicitario».[26] Al mismo tiempo, riesgos y problemas que antes estaban localizados y limitados en su importancia, o que estaban asociados con grupos específicos de víctimas (racismo, sexismo, delito, violencia, abuso de niños, guerra, hambre...), pasaron a ser percibidos en forma creciente como problemas de todos al comenzar a aparecer en los salones de todas las casas imágenes sobre ellos. La visibilidad de eventos e individuos dejó de depender de la existencia de una experiencia local y directa compartida y, en cambio, pasó a depender de los medios de comunicación y sus decisiones respecto de qué transmitir y cómo hacerlo.

La televisión también cambió otros aspectos de la vida cultural. A diferencia de otros medios informativos, la televisión era capaz de transmitir información privada, «expresiva», esto es, impresiones del sujeto hablante a las que antes sólo se podía acceder a través del encuentro directo. Las noticias televisivas transmitían una sensación de inmediatez e intimidad, poniendo al público «cara a cara» con el entrevistado o el presentador. Esto trajo consigo una acentuación novedosa de los aspectos emotivos e íntimos de los eventos y una tendencia a revelar cada vez más acerca de las «personalidades» involucradas.[27] También llevó a una mayor exposición de lo que Er-

ving Goffman llamó «las conductas de detrás del escenario». Autoridades, personajes célebres y miembros del público eran presentados de modo más incisivo, ya que los entrevistadores buscaban provocar reacciones improvisadas y revelar los sentimientos que había detrás de las declaraciones preparadas y los personajes públicos. Las instituciones también fueron sometidas a un examen más detallado, ya que el ojo curioso de la cámara buscaba ir más allá de las apariencias externas y mostrar al televidente «cómo es realmente». De esta manera, la televisión ha tendido a erosionar la noción de lo que es apropiado. Los medios, en nombre del realismo y de la información directa, ya no respetan las demandas tradicionales de privacidad e intimidad. Cada vez más, de modo habitual, se revela la conducta de detrás del escenario, así como también los defectos y manías de las figuras e instituciones públicas. Su justificación oportunista –pero de todos modos democrática– y de la que mucho se abusa es que «el público tiene derecho a saber».[28]

Estos cambios en los medios de comunicación han ayudado a crear un mayor nivel de transparencia y responsabilidad en nuestras instituciones sociales y gubernamentales. Las malas decisiones y las prácticas inadecuadas son ahora mucho más visibles que antes y existe un análisis más detallado de lo que sucede detrás del escenario. El secreto oficial y los privilegios del gobierno se ven cada vez más cuestionados por una prensa envalentonada y popular. Como observa Meyrowitz:

> Al ser invadidos los confines de la prisión, del convento, del hogar, del vecindario, de la *suite* ejecutiva, del campus universitario y de la oficina del presidente por los medios electrónicos de comunicación, se puede esperar un cambio fundamental en nuestra percepción de la sociedad, de nuestras autoridades y de nosotros mismos.[29]

La democratización de la vida social y la cultura

Los años cincuenta, sesenta y setenta fueron décadas en las que las instituciones democráticas en Gran Bretaña y Estados Unidos fueron ampliadas y se hicieron más abarcadoras. Los derechos civiles de grupos como los negros, las mujeres, los homosexuales, los prisioneros y los enfermos mentales fueron crecientemente reivindicados y protegidos en este período y se dieron importantes cam-

bios en el equilibrio de fuerzas entre el gobierno y los gobernados, los empleadores y los empleados, las organizaciones y los consumidores. Estas transformaciones fueron resultado de las luchas prolongadas de los miembros de los grupos menos privilegiados y fueron testimonio del poder de los ideales igualitaristas, de las inclinaciones liberales de las élites políticas y del activismo de los gobiernos reformistas y, en Estados Unidos, de la Corte Suprema. Pero también tenían sus raíces en las condiciones estructurales de la sociedad tardomoderna. Las instituciones del Estado de bienestar, la política corporativa, los medios masivos de comunicación y la nueva cultura consumista, todos estos elementos contribuyeron en este sentido. Lo mismo sucedió con la democratización funcional surgida de las cadenas de interdependencia siempre en expansión que caracterizaron la división del trabajo, dando a los trabajadores especializados, administradores y técnicos un mayor poder en el lugar de trabajo, en particular donde había escasez de ellos o estaban bien organizados.

En este período el discurso de la igualdad y la política de la igualdad de derechos pasó a cumplir un papel importante en la cultura política, aun cuando frecuentemente sus reivindicaciones fueran desconocidas en la práctica. En principio, no había ninguna razón válida para que un individuo fuera tratado inequitativamente o se le negaran los plenos beneficios de la ciudadanía.[30] Existía una expectativa cultural de justicia en el trato del individuo por parte de la autoridad o de las grandes organizaciones y se desarrollaron nuevos mecanismos (tribunales de empleo, revisión de alquileres, leyes contra la discriminación sexual, *shows* de consumidores en la televisión) para satisfacer estas demandas. Una expectativa similar de igualdad de derechos e inclusión social transformó las expectativas (aun cuando no siempre las oportunidades vitales) de los grupos minoritarios, a quienes previamente se les había asignado un rango y un estatus bajos. Y si bien estas nuevas expectativas no siempre llevaron a la disminución de las diferencias sociales y las barreras de clase, sí produjeron un efecto cultural que Ralph Miliband definió como «desubordinación», esto es, un descenso en los niveles de deferencia y respeto por las personas de los estratos sociales superiores que previamente fortalecían el sistema de estratificación social. En los años sesenta y setenta este impulso a favor de la democracia y el igualitarismo se extendió más allá de la esfera política a los dominios privados de la familia, el lugar de traba-

las universidades y las escuelas, con importantes consecuencias ı *respecto a la autoridad y el control en estos ámbitos.*[31]

En muchas organizaciones, y especialmente en las corporacio- e instituciones públicas más grandes y mejor gestionadas, este ıbio produjo una transformación en los estilos administrativos y equilibrios de poder. El «*management* a través de órdenes», en ıue un superior manda a un inferior comportarse de determina- manera, fue cada vez más desplazado por el «*management* a tra- de la negociación».[32] Los trabajadores, en particular los traba- ores capacitados y organizados, ya no estaban dispuestos a uar como sirvientes de sus empleadores. Los clientes de las buro- cias estatales comenzaban a actuar como consumidores. Las mu- :s demandaban más poder en el hogar. Los alumnos y estudian- los niños y los prisioneros exigían intervenir en alguna medida la gestión de las instituciones que los albergaban. Los expertos y onocimiento experto estaban sometidos al escepticismo popular, ı cuando el público dependía de ellos cada vez más.[33] Y si bien el ıltado a menudo fue sólo un cambio de forma, en lugar de una ısformación real de estatus y poder, estas formas modificadas ıificaron una diferencia, al menos para las expectativas de la .te y su sentido de lo que les correspondía. Desde los años sesen- :n adelante, cada vez en más ámbitos sociales, la autoridad ab- ıta y la toma de decisiones de arriba hacia abajo se volvieron cho más difíciles de sostener.[34]

En el período de posguerra, los preceptos morales absolutos y prohibiciones incuestionables perdieron fuerza y credibilidad, omenzar a desmantelarse las jerarquías sociales rígidas y de lar- duración en las que se basaban. Esto, a su vez, debilitó el poder ral de la Iglesia y el Estado y alentó la difusión de una sensibili- l moral más relativista, más «situacional».[35] En el curso de unos :os años, se dieron cambios bastante radicales en las reglas que ›iernan cuestiones tales como el divorcio, la conducta sexual, la ;itimidad y el uso de drogas. Con el desarrollo de nuevos movi- :ntos sociales y de cada vez más grupos afirmando la legitimi- l de sus particulares valores y estilos de vida, comenzó a con- marse un juego político mucho más pluralista. El resultado fue ı política de la identidad que cuestionó el viejo sistema de parti- : políticos y una opinión pública más diversificada que cuestio- la posibilidad del consenso moral y el poder de una única cul- a dominante que implicaba.[36]

El ataque en la década de 1960 a las jerarquías sociales establecidas y a las autoridades morales también alentó el desarrollo de una cultura intelectual y una visión del mundo diferentes, que se difundirían cada vez más en las décadas siguientes. El pensamiento característico de este período tendió a ser más escéptico, más pragmático y más perspectivista que en el pasado. El fin de los preceptos absolutos y el desarrollo de una cultura más pluralista tuvo consecuencias también en la vida intelectual. El pensamiento «positivista» se volvió cada vez más insostenible, no sólo en criminología sino en todas las esferas del pensamiento social. La noción positivista de que existían observaciones ampliamente compartidas, una realidad universalmente experimentada, un campo dado de hechos reales, la posibilidad de una ciencia libre de teoría; nada de todo esto parecía plausible una vez que el pluralismo y el relativismo se volvieron parte del clima cultural. Incluso la «racionalidad» fue cuestionada al rechazar los intelectuales posmodernos y los grupos excluidos la idea de un estándar único y común. En la vida cultural, como en el mundo de las instituciones sociales, se cuestionaba cada vez más el legado ilustrado de la razón científica y sus ambiciones en materia de ingeniería social ya no se visualizaban como un bien incuestionable para la especie humana.[37]

Una de las consecuencias más profundas de estos cambios sociales y culturales fue el surgimiento de un individualismo moral más pronunciado y generalizado. Progresivamente en los diversos ámbitos, los individuos pasaron a estar menos constreñidos por las exigencias grupales y los códigos morales absolutistas. Una parte cada vez mayor de la población fue alentada a perseguir los objetivos de expresarse como individuos, construir un estilo propio y alcanzar la gratificación que la sociedad de consumo ofrece a todos. El control de la tradición, de la comunidad, de la iglesia y de la familia sobre el individuo se hizo más laxo y menos imperativo, en el marco de una cultura que acentuaba los derechos y libertades individuales y que desmantelaba las barreras legales, económicas y morales que hasta entonces habían mantenido a los varones, las mujeres y los jóvenes «en su lugar». El resultado fue un cambio en el equilibrio del poder entre el individuo y el grupo, un debilitamiento de los controles sociales tradicionales y un nuevo acento puesto en la libertad y la importancia del individuo. Algunos aspectos de esta nueva cultura tenían un carácter egoísta, hedonista, vinculado al *ethos* del consumo constante del nuevo capitalismo.

Pero en la medida en que implicaba una moralidad, era la del individualismo liberal –una moralidad en la que la tolerancia mutua, la prudente auto-limitación y el respeto por los otros individuos ocupan el lugar de los mandatos del grupo y los imperativos morales. En este universo moral, el peor pecado era la crueldad contra los individuos o la restricción de su libertad; las obligaciones con respecto al grupo o incluso con respecto a las familias estaban sujetas a ciertas condiciones.[38]

Es cierto que al declinar las «comunidades de destino», relajando su control social sobre los individuos, emergieron nuevas «comunidades de elección» –subculturas, identidades de consumo y de estilos de vida, asociaciones profesionales, foros de conversación en Internet–, haciendo que las personas se vincularan de nuevas formas y se sometieran a nuevas normas sociales. Pero estas nuevas formas de solidaridad no ejercían su control de un modo tan fuerte. No eran cara a cara, no eran locales, no tenían raíces en un sentido compartido del lugar ni en los firmes vínculos del parentesco. No afectaban a las personas de la manera íntima en que lo hacían los viejos vínculos de la familia y el vecindario. En lugar de ello, los individuos entraban y salían constantemente de múltiples redes, con las que se relacionaban de un modo segmentado y no como «personas completas» que derivan la mayor parte de su identidad de la pertenencia a tal grupo particular. Es más, estos nuevos modos de asociación no abarcaban a todos; excluían tanto como incluían. Comúnmente operaban con la exclusión de los pobres y las minorías, muchos de los cuales estaban marginados de la comunidad y los controles del lugar de trabajo, de los nuevos movimientos sociales y de las fuentes legítimas de la identidad de consumidores. El declive de la influencia de la familia y de la comunidad local afectó de este modo a los pobres de maneras más adversas que a otros sectores.

El impacto del cambio social tardomoderno en el delito y el welfare

Los amplios cambios sociales descritos dejaron su huella en la totalidad del terreno de la organización social tardomoderna y, en todos los casos, su impacto estuvo mediado por las maneras en que las autoridades y los actores sociales comprendían y respondían a los nuevos procesos. Pero antes de delinear las diversas respuestas y

adaptaciones que provocaron estos cambios, quisiera hacer una pausa para analizar algunas de las formas en que impactaron estas transformaciones en los dos dominios que están en el centro de este estudio: (1) el delito y el control social y (2) las instituciones del Estado de bienestar.

Delito y control social

La dinámica transformadora de la modernidad tardía tuvo sus efectos más pronunciados y dramáticos en las dos décadas posteriores a 1960. Ese período coincidió –más o menos exactamente– con un incremento rápido y sostenido de las tasas de delito registrado, no sólo en Estados Unidos y Gran Bretaña, sino en todas las naciones industrializadas occidentales.[39] El aumento del delito en este período es un hecho social general e incontestable, más allá de los problemas en torno a la evidencia empírica inherentes a las estadísticas delictivas y de la posibilidad de que estas estadísticas se vieran afectadas por cambios en la denuncia de delitos y en los patrones de registro oficiales de los mismos. Entre 1955 y 1964 la cantidad de delitos registrados por la policía en Inglaterra y Gales se duplicó: de medio millón pasó a un millón al año. Volvió a duplicarse nuevamente en 1975 y aún otra vez en 1990. Los delitos registrados aumentaron así, de uno cada 100 personas en 1950, a cinco cada 100 personas en la década de 1970 y a diez cada 100 personas en 1994.[40] En Estados Unidos, las tasas de delito subieron marcadamente desde 1960 en adelante, alcanzando un pico a comienzos de los años ochenta, cuando la tasa era tres veces la de veinte años atrás, registrándose entre los años 1965 y 1973 el mayor aumento. Más aún, los incrementos se dieron en todas las principales categorías de delitos, incluyendo los delitos contra la propiedad, los delitos violentos y los delitos relacionados con las drogas.[41]

Esta correlación entre el cambio social de la modernidad tardía y el aumento en las tasas de delito no fue una mera coincidencia. La explicación más plausible de un patrón internacional de incremento rápido y sostenido es aquella que se ubica en el plano de la estructura social y apunta a tendencias comunes de desarrollo social. Pese a las variaciones considerables entre un lugar y otro y con respecto a las diferentes categorías de delitos, y pese al impac-

to de distintos regímenes de control social y legal, las evidencias sugieren claramente que hay un vínculo causal entre la transición a la modernidad tardía y la creciente susceptibilidad de la sociedad con respecto al delito.[42] Más aún, se puede dar una explicación plausible de los mecanismos que vinculan los cambios sociales, económicos y culturales específicos de fines del siglo XX con esta creciente susceptibilidad con respecto al delito. Esta susceptibilidad aumentada no es, de ningún modo, un rasgo inevitable e inexorable, de la vida tardomoderna. Algunas sociedades, en especial Japón y Suiza, mantuvieron un nivel alto y efectivo de control del delito (en gran medida informal), mientras que la mayoría de las demás eventualmente encontraron métodos para contener la ola ascendente del delito. Pero el impacto inicial de la modernidad tardía fue hacer mucho más probable que existieran altas tasas de delito como consecuencia directa de las nuevas estructuras sociales y económicas que implica.

El impacto de la modernidad tardía en las tasas de delito fue multidimensional e involucraba: (1) más oportunidades para cometer delitos; (2) menos controles situacionales; (3) un incremento de la población «en riesgo» y (4) una reducción en la eficacia del control social y del autocontrol como consecuencia de los cambios en la ecología social y en las normas culturales.[43] El *boom* del consumo durante las décadas de posguerra puso en circulación una masa de bienes portátiles de alto valor que pasaron a ser nuevos blancos atractivos para el robo. Este incremento exponencial en la cantidad de mercancías circulantes generó, naturalmente, un aumento correspondiente en la cantidad de oportunidades para el delito. Al mismo tiempo, hubo una reducción en los controles situacionales en la medida en que las tiendas se hicieron cada vez más de «autoservicio», los vecindarios densamente poblados fueron reemplazados por grandes áreas suburbanas o anónimos bloques de edificios, las áreas del centro de las ciudades se volvieron centros de entretenimiento sin residentes y cada vez más casas bien provistas quedaban vacías durante el día mientras esposas y maridos salían a trabajar. El advenimiento del automóvil –que ayudó a crear esta sociedad más extendida y más móvil– fue en sí mismo uno de sus rasgos criminogénicos fundamentales. En pocos años, la difusión del automóvil generó un nuevo blanco, altamente atractivo, para el delito, disponible en todas las calles de la ciudad, en todo momento, durante el día y la noche, muchas veces completamente desprotegido. Los ro-

bos de y en vehículos automotores rápidamente se convirtieron en una de las principales categorías de delitos contra la propiedad.

Otro ingrediente del aumento del delito en los años sesenta fue la presencia de una amplia cohorte de adolescentes varones, el grupo etario más proclive al delito. Como resultado de los cambios antes descritos, esta generación de adolescentes gozó de mayor bienestar y movilidad que las generaciones precedentes, así como también de períodos más largos fuera de la disciplina de la vida familiar y del trabajo a tiempo completo. Los adolescentes podían pasar más tiempo fuera de su casa, tenían mayor acceso a actividades de esparcimiento, estaban menos sujetos a la supervisión de los adultos y tenían más posibilidades de pasar su tiempo en ambientes subculturales como clubes, cafés, discotecas y esquinas. Esta generación del *boom* de los nacimientos, que creció en una cultura comercial universalista y experimentó todo un nuevo nivel de deseos, expectativas y demandas de gratificación instantánea, aportó la mayoría de los reclutas para la eclosión del delito que le siguió.[44]

Finalmente, es preciso señalar que este período también fue testigo de una relajación de los controles sociales informales –en las familias, los vecindarios, las escuelas, las calles– en parte como resultado de la nueva ecología social y en parte como consecuencia del cambio cultural. El espacio social se hizo más extenso, más anónimo y menos vigilado en el mismo momento en que se incrementaban en él las tentaciones y oportunidades delictivas.[45] Más o menos al mismo tiempo, se generó un cuestionamiento de las autoridades tradicionales, una relajación de las normas que gobernaban las conductas en el campo de la sexualidad y del consumo de drogas y la generalización de un estilo de cuidado de los niños más «permisivo» y «expresivo». Para algunos sectores de la población, especialmente para las voces emergentes de la nueva cultura joven, la «desviación» pasó a ser un emblema de libertad y la «conformidad» una señal de represión monótona y normalizada. Las viejas categorías de «delito» y «delincuencia» se volvieron menos obvias en lo que hace a sus referentes en términos de conducta y menos absolutas en su fuerza moral.

Tomadas en su conjunto, estas tendencias sociales tuvieron un efecto definido y pronunciado sobre el delito. Las altas tasas de delito de los años sesenta y setenta fueron un resultado de estos cambios sociales, un producto no planificado pero totalmente predecible de la interacción entre estos elementos.[46] Dicho de modo más

sociológico, el fuerte incremento de las tasas de delito era una propiedad emergente de los cambios sociales y psicológicos convergentes del período de posguerra. Las nuevas estructuras sociales y culturales hicieron de la sociedad tardomoderna una sociedad más proclive al delito, al menos hasta el momento en que se pudieron poner en funcionamiento nuevas prácticas de control del delito para contrarrestar estas tendencias estructurales.

El advenimiento de la modernidad tardía también tuvo consecuencias prácticas inmediatas en las instituciones del control del delito y la justicia penal, más allá del impacto que eventualmente tendrían las tasas de delito más elevadas. El automóvil, el teléfono y la extensión del espacio social promovieron el giro en los años sesenta hacia lo que los estadounidenses han llamado la «actividad policial 911», un estilo de actividad policial reactiva, que sacó a los agentes de policía de las calles y de las comunidades, los colocó en coches patrulla y los concentró en dar una respuesta rápida a las llamadas de emergencia.[47] El ascenso de los medios masivos de comunicación, la universalización de las reivindicaciones democráticas y lo que Edward Shils llamó la política de la «sociedad de masas» impusieron nuevas leyes y formas de rendición de cuentas con respecto a las autoridades de la justicia penal. El equilibrio de poder entre la policía y los sospechosos de delitos o entre los funcionarios de prisión y los presos se vio alterado ligeramente a favor de estos últimos y estas instituciones estuvieron sujetas a mayores niveles de control legal y exposición ante los medios masivos de comunicación. Finalmente, la deferencia social y la autoridad moral dada por descontada que subyacían a la idea de hacer trabajo de rehabilitación con delincuentes juveniles, en las prisiones y durante la probation, dejaron de estar tan fácilmente disponibles. En la medida en que la ética del trabajo y el deber perdía su atractivo y la idea de un consenso moral se veía progresivamente cuestionada, la idea de que los funcionarios del Estado podían «corregir» a los desviados llegó a ser visualizada como autoritaria e inapropiada, en lugar de evidentemente humanista. En el contexto de la modernidad tardía, la resistencia encendida y firme que los delincuentes de clase trabajadora y las comunidades minoritarias a menudo presentaban ante los agentes penales del Estado, asumía ahora un carácter explícito e ideológico que hacía mucho más difícil la actividad policial y la tarea de castigar. La cada vez más escasa disponibilidad de trabajo para ex delincuentes después de 1970 acrecentó la inviabilidad de todo el proyecto correccional.[48]

Instituciones del welfare

Hablar del impacto de la modernidad tardía sobre el Estado de bienestar significa aislar un costado de un proceso histórico inextricablemente interactivo. A fin de cuentas, el Estado de bienestar en Gran Bretaña y su equivalente, el New Deal en Estados Unidos, fueron los que crearon el medio institucional básico en el que floreció el capitalismo de posguerra y en el que se impuso la socialdemocracia. Fue el Estado keynesiano el que reguló la vida económica, aseguró el nivel de vida de los trabajadores, ajustó la oferta monetaria, construyó autopistas, emprendió inversiones de capital y, en general, administró la prosperidad. Fue este mismo Estado el que financió la educación, la salud y la vivienda, aprobó leyes que permitieron el divorcio y dio subsidios a los individuos que no tenían empleo o una familia que los mantuviera. El Estado de bienestar fue, por tanto, uno de los motores que ayudó a moldear la modernidad tardía, dejando atrás las inseguridades de los ascensos y caídas de los años de entreguerras e inaugurando la nueva cultura del individualismo liberal y la socialdemocracia.

Pero la paradoja histórica de este proceso es que los mismos cambios económicos y sociales que introdujo el Estado de bienestar, a su vez, erosionarían la efectividad y legitimidad de las formas de gobierno welfaristas. Hacia finales de la década de 1970 el Estado de bienestar estaba siendo atacado sobre la base de las condiciones de la modernidad tardía que él mismo había generado. Antes de analizar las políticas antiwelfaristas de los años ochenta y noventa, quiero describir brevemente las fuentes de esta dinámica negativa.[49]

El primer elemento de este proceso de autonegación fue el efecto de retroalimentación que trajo aparejado la creación de las agencias del welfare y de los servicios sociales. Resultó que las instituciones creadas para responder a las necesidades de vivienda, de cuidado de la salud, de educación, de trabajo social o de apoyo económico de la población, tenían una tendencia a descubrir cada vez más necesidades insatisfechas, de modo que los problemas parecían agrandarse en lugar de reducirse. A pesar de que, regularmente, los presupuestos se incrementaban, siempre parecían insuficientes. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente, el gasto público en servicios sociales en Estados Unidos y Gran Bretaña ha tenido una tendencia a crecer, tanto en términos absolutos como en proporción al producto interior bruto.[50] Pero los proble-

mas del welfare no se «resolvieron»: en cambio, se volvieron objeto de políticas públicas y de administración y, en este proceso, se hicieron más visibles y complejos, demandando más fondos estatales. Incluso cuando las soluciones del welfare eran efectivas –por ejemplo, en la lucha contra la pobreza, la desnutrición, la mala salud y los déficits de vivienda–, seguían tendiendo a traducirse en más en lugar de menos casos.[51] Las personas llegaron a confiar en el Estado y sus servicios sociales más que en sus padres, maridos, prestamistas o empleos de bajos salarios. Este proceso es descrito habitualmente por sus críticos como la «creación de dependencia», pero una mejor expresión podría ser *cambio de dependencia*, dado que los individuos optaron por convertirse en solicitantes y clientes de las agencias estatales, en lugar de aceptar formas de dependencia más tradicionales y personalistas.

La segunda dinámica de autonegación fue la tendencia al incremento de las expectativas. Tres décadas de prosperidad en el período de posguerra habían generado la base impositiva para un esquema en expansión de servicios sociales, pero esta prosperidad también creó problemas para los beneficios del Estado de bienestar. Continuamente se fue elevando el nivel básico respecto del cual se juzgaban los estándares de vida, en particular en función de que la «privación relativa» se convirtió en la medición más común de la pobreza social y psicológica. La consecuencia fue que los beneficios en los años sesenta y en los inicios de los años setenta alcanzaron unos niveles que superaban ampliamente lo que Beveridge o Roosevelt habían imaginado. Eventualmente las expectativas aumentaron hasta llegar a un punto en el que era imposible que el Estado pudiera satisfacerlas. La prosperidad sostenida y el pleno empleo dieron a los trabajadores una sensación de bienestar y seguridad y les permitieron disfrutar de un nivel de vida muy superior al que brindaban los subsidios estatales. Con el tiempo, esto llevó a que grandes sectores de la clase media y de los trabajadores cualificados consideraran los beneficios del welfare como inaceptablemente exiguos en comparación con la vivienda, la salud, la educación y las jubilaciones privadas. Como dijo uno de sus críticos en 1981:

> El Estado de bienestar social se está debilitando porque se ve socavado por las fuerzas del mercado que modifican las condiciones de la oferta y la demanda. Los consumidores tienen cada vez más capacidad de pago y, por tanto, exigen mejor educación, salud, vivienda

y jubilaciones que las que ofrece el Estado y los proveedores tienen cada vez más capacidad de ofrecer alternativas en el mercado.[52]

De este modo, los grupos que habían conformado la base social e impositiva del Estado de bienestar comenzaron gradualmente a disociarse de éste, a considerarlo como una dilapidación de sus impuestos y a ver que sus instituciones beneficiaban a otros y no a ellos mismos.[53]

La tercera dinámica de autonegación tenía que ver con los problemas del «gobierno grande» y de una maquinaria burocrática incontrolada que administraba los beneficios del welfare. Cuanto más hacía el Estado, más difícil parecía gestionarlo, tanto con respecto al cliente individual como en relación con la economía en su conjunto. El nuevo capitalismo de consumo había producido una revolución en los gustos individuales y una cultura de los servicios comerciales que, por contraste, hacía aparecer a las agencias del welfare como rígidamente burocráticas e insensibles a las necesidades y preferencias de los clientes. En lugar de fortalecer a los individuos y potenciar los derechos sociales de la ciudadanía, el sistema era proclive al formalismo y a sostener las prerrogativas de los administradores y gerentes de las agencias.[54] Además, en el plano de la economía, cuanto mayor era la parte de la actividad económica dirigida por el Estado, tanto más aquélla quedaba sujeta a limitaciones políticas que reducían los efectos de la «disciplina de mercado» y disminuían la capacidad de la economía para responder a fuerzas exógenas tales como los cambios en el comercio global o la aparición de nuevas tecnologías.

Finalmente –lo que resulta aún más paradójico–, la institucionalización del Estado de bienestar, junto con el período de prosperidad prolongado que trajo consigo, tuvo el efecto de ocultar los problemas económicos y políticos para cuya solución había sido diseñado el welfarismo y, en cambio, destacar toda una serie de problemas que parecía haber creado. El éxito del Estado de bienestar tendió a socavar su credibilidad. Al comenzar a disiparse los recuerdos colectivos de la depresión, el desempleo masivo y la pobreza, el Estado devino para muchos el problema en vez de la solución.[55]

El discurso político y el significado de la modernidad tardía

Los cambios producidos por las fuerzas de la modernidad tardía con respecto al delito, el welfare y todos los demás aspectos de la vida social parecen tener en retrospectiva una realidad material indiscutible. Pero para quienes vivieron esos cambios su significado preciso y sus implicaciones políticas fueron mucho menos obvios. Las personas, durante las décadas de posguerra, eran muy conscientes de estar viviendo un período de cambio social acelerado y existía una extensa literatura, muchas veces exaltada, que reflexionaba sobre la modernización y los descontentos que provocaba. Por supuesto que existían muchas maneras de «leer», y responder a, estos procesos sociales y distintas corrientes de pensamiento surgieron en relación a ellos. Como veremos, a partir de los años setenta, las culturas políticas británica y estadounidense se caracterizaron por una actitud predominantemente reaccionaria respecto de la modernidad tardía y los cambios sociales que introdujo: es decir, una actitud que en general rechazaba las transformaciones y aspiraba a revertirlas allí donde fuera posible. Pero vale la pena hacer una pausa para recordar que hasta entonces la corriente dominante del pensamiento político era socialdemócrata y que, en gran medida, ésta abrazaba a la modernidad tardía como la encarnación del progreso económico y el cambio social democrático.

La lectura progresista

Al menos hasta comienzos de los años setenta, los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos tendían a considerar la dirección en la que iba el cambio social como un logro más que como un problema. Los partidos gobernantes de este período apuntaban no sólo a garantizar la prosperidad y el pleno empleo permanentes a través de una economía altamente regulada, sino también a seguir adelante con una agenda social de expansión del welfare y de los derechos civiles tendente al fortalecimiento de las libertades personales. Por supuesto que existía una oposición remota en el tiempo a esta agenda, en particular por parte de sectores conservadores tradicionales como los condados donde dominaban los Tory en Inglaterra y los Estados del sur en Estados Unidos, así como también por parte de aquellos sectores del capital y el comercio

que se resistían a la regulación. Pero esta oposición tenía menos influencia a escala nacional y no estaba formulada como una ideología política organizada. La política de la expansión gobernaba. *El control económico y la liberación social* eran las consignas del día.

Cuando el Estado de bienestar era problematizado en estos años, no lo era en nombre de una alternativa de libre mercado, sino con motivo de la expansión de sus servicios y ayudas y en función de permitir un mayor control y participación de la comunidad en el seguimiento de las actividades propias de las burocracias del «gobierno grande».[56] La crítica estándar del Estado de bienestar consistía en que no estaba haciendo lo suficiente, que sus expertos no estaban suficientemente controlados, que sus beneficios eran demasiado exiguos, sus procedimientos demasiado degradantes y su toma de decisiones demasiado rígida. Las soluciones progresistas, predilectas, involucraban transformar las demandas en derechos sociales consagrados, universalizar los beneficios en lugar de condicionarlos a las evidencias sobre la indisponibilidad de medios, reformar la burocracia para hacerla más transparente y hacer que el proceso en su conjunto fuera menos paternalista y otorgase más poder a los clientes y las comunidades pobres. Hacia fines de los años sesenta este marco crítico era una posición consolidada y crecientemente influyente en los círculos que decidían en materia de política social. Unos pocos años más tarde, los críticos radicales de la justicia penal lanzarían, como hemos visto, una crítica del correccionalismo esencialmente en los mismos términos.

Incluso el problema del crecimiento de las tasas de delito no provocaba muchas dudas ni vacilaciones en la visión socialdemócrata del mundo. Si bien las tasas de delito británicas y estadounidenses se incrementaron todos los años a partir de mediados de la década de 1950 provocando muchos comentarios ansiosos, frecuentemente los funcionarios gubernamentales restaban importancia al problema y los expertos en criminología lo trataban con escepticismo. Los informes oficiales atribuían el crecimiento de las tasas de delito a las dislocaciones propias de los tiempos de guerra o a la persistencia de los problemas de pobreza y privación relativa. Los criminólogos, por su parte, apuntaban a los errores de las estadísticas oficiales, a los efectos del etiquetamiento y la aplicación de la ley o a las exageraciones de los medios masivos de comunicación y los pánicos morales. Muchos funcionarios gubernamentales y expertos seguían comprometidos con la idea de que los

efectos benéficos del welfare y la prosperidad eventualmente penetrarían en las zonas pobres de las ciudades y las comunidades más desfavorecidas y remediarían el problema del delito. El paradigma del welfarismo penal y su análisis criminológico continuaron moldeando así el razonamiento práctico hasta comienzos de los años setenta, pese a la aparición de hechos que tendían a contradecir sus afirmaciones.[57]

El mismo paradigma del welfarismo penal moldeó las formas dominantes en que eran consideradas las instituciones de la justicia penal. Hasta mediados de la década de 1970 las propuestas de reforma más frecuentes buscaban el mejoramiento de los servicios de rehabilitación, la reducción de los controles opresivos y el reconocimiento de los derechos de los sospechosos y los presos. Se demandaba la reducción de la criminalización, la minimización del uso del encierro, la humanización de la prisión y, en los casos en los cuales fuera posible, el control de los delincuentes en el marco de la comunidad. En estos años emergieron propuestas radicales tales como la «no intervención» e incluso el «abolicionismo» –en el punto más alto de la ola de delitos– que tuvieron influencia en las prácticas de la justicia juvenil, de las advertencias policiales y de los mecanismos de «diversión». Esta situación de crecimiento de las tasas de delito y de reducción de los niveles de penalidad sorprendería a muchos autores posteriores que la juzgarían absurda y frustrante. Sin embargo, sí tenía sentido dentro del marco penal welfarista dominante, que presuponía que el delito era sensible primordialmente a las intervenciones del welfare más que a aquellas punitivas.[58] Las únicas críticas serias que afrontó el complejo penal-welfare durante estos años fueron realizadas desde la izquierda, y apuntaban a la inadecuación de los programas de tratamiento y a los límites del enfoque individualista y correccionalista del sistema penal.

El discurso político de la socialdemocracia abrazaba así a la modernidad tardía, le restaba importancia a los problemas del delito y a los límites del Estado de bienestar y ofrecía una visión del futuro que era fiel a los valores y supuestos fundamentales del welfarismo. Fue precisamente debido a esta constancia de cara al cambio que la socialdemocracia aparecería tan descolocada una vez que las actitudes políticas sufrieron un giro reaccionario en los años ochenta y noventa.

El parteaguas político de los años setenta

Los políticos socialdemócratas pueden haberse negado a repensar sus compromisos a la luz de los desarrollos de la modernidad tardía, pero, para comienzos de los años setenta, muchos votantes estaban reconsiderando sus propias inclinaciones políticas. Incluso antes de la recesión de 1973, sectores de la población trabajadora en Gran Bretaña y Estados Unidos habían experimentado un cambio en su situación económica que los hizo cambiar de parecer respecto del Estado de bienestar y su relación con él. Votantes que previamente habían dado un fuerte apoyo a los partidos socialdemócratas adoptaban cada vez más la idea de que el Estado de bienestar ya no los beneficiaba. Existía una sensación de que los intereses colectivos estaban cambiando a medida que la gente tomaba conciencia de que probablemente no necesitaría de muchos de los beneficios del Estado que se financiaban con sus contribuciones impositivas siempre en alza. Estas clases medias recientemente formadas sentían también una creciente ansiedad con respecto a que su éxito, logrado con gran esfuerzo, pudiera verse socavado por una dinámica de cambio que parecía estar fuera de control. Cuestiones sociales tales como el aumento del delito, el deterioro de las relaciones raciales, el debilitamiento de la familia, las crecientes listas de beneficiarios del welfare y el declive de los «valores tradicionales» –junto a preocupaciones en torno a los impuestos elevados, la inflación y la caída del crecimiento económico– crearon una creciente ansiedad con respecto a los efectos de los cambios que los políticos conservadores comenzaron a aprovechar y expresar.[59] Esto es visible a partir de mediados de los años sesenta en los discursos de los candidatos presidenciales Goldwater y Nixon, aunque el partido republicano seguiría siendo keynesiano en sus políticas económicas fundamentales hasta que Ronald Reagan asumió la presidencia en 1981. En Gran Bretaña, el consenso socialdemócrata de posguerra se mantuvo intacto hasta la elección de Margaret Thatcher en 1979, pero ya a fines de los años sesenta políticos conservadores como Enoch Powell comenzaron a articular una visión social reaccionaria (y a veces racista) que concitó mucho apoyo popular.

Estos cambios graduales de intereses y sentimientos, que se dieron a partir de mediados de los años sesenta, fueron el telón de fondo de los principales realineamientos políticos que se darían posteriormente. Pero no fue hasta los tumultuosos eventos y el co-

lapso económico de la siguiente década y los rápidos cambios de la opinión pública que trajeron a colación, que estas condiciones subyacentes alcanzaron una clara expresión política. Las imágenes televisadas de los disturbios raciales urbanos, las luchas violentas por los derechos civiles, las manifestaciones antibélicas, los asesinatos políticos y el aumento de la delincuencia callejera transformaron las actitudes del público medio estadounidense a fines de los años sesenta, en el mismo momento en el que las historias de «asaltos violentos» y crecientes delitos callejeros, el sindicalismo militante, las disputas obreras crónicas y las largas filas de trabajadores desocupados convencieron a muchos votantes británicos de que las políticas del centrismo socialdemócrata pertenecían al pasado. Junto con el impacto económico devastador de la recesión de mediados de los años setenta, estos factores provocaron el colapso de la estructura política de posguerra.[60] Cuando los gobiernos socialdemócratas en todo el mundo trataron en vano de encontrar una salida a la recesión siguiendo un curso keynesiano, los partidos de la derecha aprovecharon su oportunidad. Al final de esta década, los gobiernos republicanos y conservadores llegaron al poder sobre la base de plataformas que eran explícitamente hostiles al welfarismo y al «gobierno grande», a la «cultura permisiva» de los años sesenta y a las «políticas del consenso» de la socialdemocracia que había gobernado por un cuarto de siglo.

Lo que es llamativo de las victorias electorales de Reagan y Thatcher es que se debieron menos al atractivo de sus políticas económicas –que en aquel momento estaban notoriamente infradesarrolladas– que a su capacidad de expresar el descontento popular. La hostilidad hacia el gobierno que «cobra impuestos y gasta», hacia los inmerecidos beneficiarios del welfare, hacia las políticas «blandas contra el delito», hacia los sindicalistas por nadie elegidos que manejaban el país, hacia el debilitamiento de la familia, hacia el quiebre de la ley y el orden; éstos fueron los puntos medulares de una política populista que tuvo un amplio apoyo. Apelando al conservadurismo social de las clases medias «trabajadoras», «respetables» (y en gran medida blancas), los políticos de la «Nueva Derecha» culpaban a los pobres indolentes de victimizar a la sociedad «decente» –a través de los delitos callejeros, los gastos del welfare, los impuestos elevados, el activismo sindical– y culpaban a las élites liberales por consentir una cultura permisiva y la conducta antisocial que ésta alentaba.[61]

Mientras que los gobiernos de posguerra asumieron como su responsabilidad garantizar el pleno empleo y la prosperidad generalizada, estos gobiernos de la Nueva Derecha rápidamente abandonaron estas dos empresas. Sosteniendo que el desempleo, al igual que la prosperidad, era un fenómeno generado por el mercado que reflejaba la salud subyacente de la economía –en lugar del resultado de una política del Estado-nación–, estos gobiernos se abstuvieron de intervenir y permitieron que las fuerzas del mercado operaran en gran medida sin controles, imponiendo al mismo tiempo fuertes recortes al gasto público.[62] El resultado predecible fue el rápido colapso de la producción industrial y la reaparición del desempleo estructural a escala masiva, como no se veía desde la década de 1930. Ambos fenómenos fueron utilizados políticamente cuando los gobiernos de Reagan y Thatcher dieron pasos para debilitar a los sindicatos, devolver poder a los gerentes y al capital, desregular la vida económica, revertir la «revolución de los derechos» y «retroceder» con el Estado de bienestar. En pocos años, la política progresista de las décadas de posguerra fue desplazada por regímenes políticos que se definían a sí mismos por oposición al Estado de bienestar y a las corrientes sociales y culturales de la modernidad tardía.[63]

La lectura reaccionaria de la modernidad tardía

Los proyectos políticos de los gobiernos de Thatcher y Reagan fueron diferentes entre sí y cambiaron con el tiempo. Por más coherentes que parezcan en retrospectiva, en realidad fueron más oportunistas, más contradictorios y menos plenamente implementados de lo que suponen sus críticos o sus partidarios. Sin embargo, las políticas e ideologías de estos gobiernos tuvieron una unidad temática que nos permite caracterizarlos, de un modo que es abstracto pero no del todo inadecuado, como *reaccionarios* en un sentido bastante específico.[64]

Eran reaccionarios ya que sus políticas estuvieron marcadas por una antipatía profunda frente a la revolución económica y social que había transformado Gran Bretaña y Estados Unidos en las décadas de posguerra; es decir, la política del Estado de bienestar y la cultura de la modernidad tardía. Ambos gobiernos estuvieron absolutamente comprometidos en las tareas de desmantelar mu-

chos de los dispositivos sociales que habían sido establecidos en estos años y de atacar las ortodoxias económicas y políticas que les daban sustento. La combinación a menudo contradictoria de lo que pasó a ser conocido como «neoliberalismo» (la reafirmación de las disciplinas de mercado) y «neoconservadurismo» (la reafirmación de las disciplinas morales); el compromiso de «reducir el Estado» mientras que, simultáneamente, se construía un aparato estatal más fuerte y autoritario que antes; éstas eran las posiciones contradictorias que se encontraban en el corazón de los regímenes de Thatcher y Reagan.[65] Tenían sentido ideológico y amplio apoyo popular –pese a su incoherencia– porque conjuntamente representaban la reversión de la revolución progresista de las décadas de posguerra y la promesa de que el mercado reestablecería la prosperidad económica que el Estado intervencionista no había logrado cumplir. El marco de la socialdemocracia keynesiana dejó de ser una solución para todo y, en cambio, se convirtió en el problema central a enfrentar por parte de la política oficial. Sus supuestos económicos errados y sus estilos de pensamiento permisivos se encontraban en la raíz de todos los nuevos males sociales y económicos: baja productividad, altos impuestos e inflación, cultura de la dependencia, declive del respeto por la autoridad, crisis de la familia.[66] Los logros del Estado de bienestar fueron sistemáticamente desacreditados u olvidados y, en cambio, sus limitaciones y fallas aparecieron en el centro de la escena.

A lo largo de la década de 1980 y durante gran parte de la década de 1990, la Nueva Derecha dominó la política social y económica en Estados Unidos y Gran Bretaña. Revirtiendo las soluciones solidarias del Estado de bienestar, con su preocupación por la igualdad social, la seguridad social y la justicia social, la nueva política neoliberal insistía en el fundamentalismo de mercado y la fe incuestionable en el valor de la competencia, la empresa y los incentivos, así como también en los efectos saludables de la desigualdad y la exposición al riesgo.[67] Con esta finalidad, los gobiernos de ambos países impulsaron la aprobación de leyes para controlar a los sindicatos, reducir los costos laborales, desregular las finanzas, privatizar el sector público, extender la competencia de mercado y reducir los beneficios del welfare. Los impuestos para los ricos fueron reducidos considerablemente y los déficits estatales resultantes se tradujeron en nuevos recortes del gasto social. El resultado fue un aumento de las desigualdades y una estructura

de incentivos distorsionada que alentaba a los ricos a trabajar haciéndolos más ricos y obligaba a los pobres a trabajar haciéndolos más pobres.[68]

El neoconservadurismo introdujo en la cultura política una preocupación llamativamente *antimoderna* por los temas de la tradición, el orden, la jerarquía y la autoridad. Estos temas fueron abordados de modo más claro por la derecha religiosa estadounidense, que se desarrolló como una fuerza política desde mediados de los años setenta en adelante. Pero también fueron presentados con gran énfasis e influencia por intelectuales norteamericaos «neoconservadores» como Irving Kristol, Gertrude Himmelfarb, Charles Murray y James Q. Wilson, así como por sus equivalentes británicos Roger Scruton, Digby Anderson, Norman Dennis y Sir Keith Joseph. Este tipo de conservadurismo moral se oponía implacablemente a la cultural liberal de los años sesenta y a los temas democratizadores, liberadores, de la «era permisiva», a los que se culpaba por todos los males económicos y sociales de las décadas siguientes. En los años ochenta, las demandas de «volver a los principios», restaurar los «valores familiares» y reafirmar la «responsabilidad individual» se habían vuelto temas familiares en ambos lados del Atlántico. Lo mismo sucedía con las reclamaciones de mayor disciplina en la escuela y en la familia, terminar con las «licencias libertinas» en el arte y la cultura, condenar la nueva moralidad sexual y retornar, en general, a una sociedad más ordenada, más disciplinada, más estrictamente controlada.[69]

Estas exigencias conservadoras de un orden más firme deberían haber chocado frontalmente con las políticas de desregulación y libertad de mercado que, en ese preciso momento, liberaban a los individuos y las empresas del control de la regulación social y de las constricciones morales. El hecho de que dicha colisión no se haya producido resulta una prueba del éxito de sus partidarios en la tarea de representar el problema de la conducta inmoral como un problema, de hecho, de las conductas de las personas pobres. Pese a la retórica general, las propuestas de política pública efectivamente planteadas dejaban en claro que la necesidad de un mayor control social no era general –contra la cultura de la modernidad tardía–, sino que, en cambio, se trataba de una demanda mucho más focalizada y específica, referida a grupos particulares y conductas específicas. Las personas que se encontraban en una situación aventajada seguirían disfrutando de las libertades personales

y el individualismo moral producido por los cambios sociales de la posguerra, incluso disfrutarían de más libertades y opciones en la medida en que la sociedad se mercantilizase. Pero los pobres debían ser más disciplinados. Así el nuevo conservadurismo proclamaba un mensaje moral exhortando a todos a volver a los valores de la familia, el trabajo, la abstinencia y el autocontrol, pero en la práctica sus regulaciones morales efectivas se imponían a la conducta de los trabajadores desocupados, las madres que recibían beneficios del welfare, los inmigrantes, los delincuentes y los consumidores de drogas.

Si las consignas de la socialdemocracia de posguerra habían sido *control económico y liberación social*, la nueva política de los años ochenta impuso un marco bastante diferente de *libertad económica y control social*.[70] Y aunque este movimiento reaccionario proclamaba que estaba deshaciendo el régimen político y cultural desarrollado desde la guerra, en realidad su ataque contra la modernidad tardía tomó una forma muy particular y dejó intocados, en gran medida, los principales dispositivos sociales.

La exaltación conservadora del retorno a la disciplina moral y a los valores tradicionales se tradujo en una disciplina reforzada y un mayor control, pero dirigidos principalmente a los individuos pobres y las comunidades marginadas y no afectaron en nada a la gran mayoría de los ciudadanos. La apelación neoliberal que reclamaba una extensión de las libertades de mercado y el desmantelamiento del «Estado niñera», por cierto, produjo más libertad para aquellos que tenían los recursos para beneficiarse de un mercado desregulado, pero también trajo aparejado el desempleo crónico para los sectores más débiles de la fuerza laboral y una sensación creciente de inseguridad para el resto. La paradoja fue que, aun con los beneficios menos generosos y más restrictivos, el desempleo masivo hizo que el gasto social fuera mayor al final de los períodos de Reagan y Thatcher que en su inicio. Más aún, los programas del welfare que más beneficiaban a las clases medias –hipotecas de bajo costo, seguridad social, exenciones impositivas y subsidios educativos– se mantuvieron firme y costosamente.[71]

Las políticas de los años ochenta y noventa tuvieron un impacto claramente diferenciado en torno a las diferentes clases, pese a que se sostuviera, en sus intenciones, su carácter generalizado. Si bien los ricos y las clases medias insertadas en el mundo laboral obtuvieron inmensos beneficios económicos de estas nuevas medi-

das, el fin de la política solidaria y la ampliación de las distancias entre las clases y las razas produjo costos sociales importantes que también los afectaron. Uno de ellos –y no el menor– fue que las nuevas políticas produjeron una actitud cultural defensiva, ambivalente e insegura, en directo contraste con la confiada cultura emancipatoria de las décadas precedentes. Introducida en nombre de la libertad, la política de la reacción dio lugar a inseguridades generalizadas, lo que eventualmente produciría una obsesión renovada con respecto al control. Una de las razones de ello fue que incluso los que estaban en una situación adecuada para correr riesgos económicos y cosechar sus recompensas se sentían menos cómodos con otros tipos de riesgos –como la amenaza del delito y la violencia– que eran inherentes a la sociedad desregulada. Existía una tenue pero generalizada conciencia de que los costos de las nuevas libertades de mercado eran padecidos principalmente por los grupos más pobres y vulnerables. Y aunque algunos pudieran justificarlo en función de las ideas de merecimiento y utilidad económica, era difícil olvidar los peligros implícitos involucrados en la generación de una población considerable de jóvenes desposeídos y minorías insatisfechas.[72]

En esta situación, la inseguridad, la hostilidad de ciertos grupos y un cierto grado de mala conciencia florecieron y cumplieron una función concentrando el descontento. Tal vez, el pluralismo de la modernidad tardía significaba que vivir con la «diferencia» era el destino irreversible de todos y la política reaccionaria poco podía hacer para cambiarlo. Como Émile Durkheim apuntó hace mucho tiempo, las estructuras sociales de este tipo plantean problemas agudos de orden social y necesitan la creación de instituciones gubernamentales y asociaciones civiles que puedan generar solidaridad social y asegurar la regulación moral.[73] Las sociedades complejas necesitan más –no menos– organización. Si bien los mercados pueden organizar el funcionamiento de la economía, poco hacen para generar límites morales, integración social o sentido de pertenencia al grupo. Ante la ausencia de tales iniciativas, la nueva cultura de la diversidad siguió siendo una fuente de frustraciones para muchos y una constante fuente de análisis culturales pesimistas. En la sociedad refinada, al menos, la adhesión retórica al multiculturalismo y a los derechos individuales implicaba que las objeciones al estilo de vida de otras personas tendían a ser silenciadas y desplazadas. Pero había algunas conductas y algunas personas que no había

que tolerar y las nuevas políticas, más coercitivas, de control social y penal cada vez más apuntaban contra ellas.[74]

Un resultado central de las políticas de los años ochenta fue, por lo tanto, un reforzamiento de las divisiones sociales.[75] Como las políticas neoliberales reforzaron en lugar de resistir la estratificación producida por la economía global y un mercado laboral dual, emergieron nuevas divisiones muy marcadas en las poblaciones de Estados Unidos y Gran Bretaña. La distancia social y económica entre los desocupados y los ocupados, entre los negros y los blancos, entre los suburbios ricos y los barrios en decadencia del centro de las ciudades, entre los consumidores en un sector privado en pleno desarrollo y los beneficiarios abandonados en instituciones públicas en crisis se acrecentó aún más en estos años, hasta convertirse en un lugar común del análisis político y social. En lugar de los ideales solidarios de la Gran Sociedad o del Estado de bienestar, emergió una sociedad profundamente dividida –descrita alternativamente como la «sociedad dual», la «sociedad treinta, treinta, cuarenta», los «seducidos y reprimidos» o, en Estados Unidos, donde las divisiones sociales se superpusieron con las divisiones raciales, el «*apartheid* estadounidense»– con un sector desregulado en nombre de la iniciativa del mercado y el otro disciplinado en nombre de la moralidad tradicional.[76] Estas nuevas divisiones socavaron aún más las viejas solidaridades e identidades colectivas de las que había dependido el Estado de bienestar. Las posibilidades de la identificación interclases, de la simpatía mutua más allá de los diferentes niveles de ingreso, de la ciudadanía compartida y de la mutua consideración; todo esto se volvió cada vez menos plausible a medida que las vidas y las culturas de los pobres comenzaron a verse totalmente extrañas ante los ojos de la gente que gozaba de una cierta prosperidad. [77]

En este nuevo contexto social, fue poco sorprendente ver que problemas sociales como la violencia, el delito callejero y el abuso de drogas empeoraron, particularmente en aquellas áreas en las que se concentraban las desventajas económicas y sociales. Si bien los delitos contra la propiedad en Estados Unidos comenzaron a descender luego del pico de 1982, los homicidios y delitos violentos aumentaron marcadamente en la segunda mitad de los años ochenta, en particular entre los jóvenes y a menudo en vinculación con el mercado en crecimiento de las drogas duras. En Gran Bretaña, bajo la Administración de ley y orden de Margaret Thatcher, la tasa de delitos se duplicó en sólo una década.[78]

Pero más importante aún para nuestros propósitos es la forma en que el delito cobró un nueva significación estratégica en la cultura política de este período. El delito –junto con las conductas asociadas a la *underclass* como el uso de drogas, el embarazo adolescente, las madres solteras y la dependencia del welfare– comenzó a funcionar como una legitimación retórica de las políticas sociales y económicas que castigaban efectivamente a los pobres y como una justificación para el desarrollo de un fuerte Estado disciplinario. En el discurso político de este período, fueron completamente desacreditadas las explicaciones sociales sobre el problema del delito.[79] Según se decía, tales explicaciones negaban la responsabilidad individual, excusaban las faltas morales, diluían el castigo, alentaban las malas conductas y, en este sentido, eran emblemáticas de todo lo que tenía de errado el welfarismo. El delito pasó a ser considerado, en cambio, como un problema de indisciplina, de falta de autocontrol o de control social, un asunto de individuos malvados que debían ser disuadidos y merecían ser castigados. En lugar de ser un indicador de necesidades o privaciones, el delito era una cuestión de culturas o personalidades antisociales, así como de elecciones racionales individuales frente a una laxa aplicación de la ley y unos regímenes de castigo blandos.

En este período de división de las aguas, la efectividad del control del delito pasó a ser considerada como algo que dependía de imponer más controles, incrementar los desincentivos y, si fuera necesario, segregar al sector peligroso de la población. La imagen recurrente del delincuente dejó de ser aquella del ofensor necesitado de ayuda o del inadaptado irresponsable y pasó a ser mucho más amenazante –criminales de carrera, adictos al *crack*, violentos y depredadores– y, al mismo tiempo, mucho más racista.[80] Además, la sensibilidad compasiva que antes atenuaba el castigo ahora, de forma creciente, lo refuerza, dado que la simpatía invocada por la retórica política se centra exclusivamente en la víctima y en el público con temor, en lugar de en el delincuente. Las discusiones sobre política penal, en lugar del idealismo y el humanitarismo, cada vez más invocan el cinismo respecto del tratamiento rehabilitador, la desconfianza hacia los expertos en penología y una nueva justificación moral de la importancia y la eficacia del castigo. Si la «no intervención radical» simbolizaba el ideal progresista de los años sesenta, la expresión que mejor refleja el ideal de la nueva derecha es «tolerancia cero». En la reacción política contra el Estado de

bienestar y la modernidad tardía, el delito actuó como una lente a través de la cual visualizar a los pobres –considerados no merecedores, desviados, peligrosos, diferentes– y como una barrera contra los sentimientos subsistentes de solidaridad y compasión. En esta visión reaccionaria, el problema subyacente del orden fue considerado no como un problema durkheimiano de solidaridad, sino como un problema hobbesiano de orden, cuya solución debía ser una versión focalizada y disciplinaria del Leviatán.

V

EL DILEMA POLÍTICO: ADAPTACIÓN, NEGACIÓN Y *ACTING OUT*

¿Cómo fue que los cambios sociales de la modernidad tardía llegaron a impactar en el campo del control del delito y la justicia penal? Por cierto que no lo hicieron directamente, sino a través de una serie de ajustes y arreglos llevados adelante por diversas agencias en respuesta a presiones, problemas u oportunidades específicos que debieron enfrentar. A veces estos estímulos fueron experimentados como originados fuera del sistema de justicia penal; en otras ocasiones fueron generados desde su propio interior. Pero a medida que las nuevas relaciones y sensibilidades sociales de la modernidad tardía se introdujeron y atravesaron estas instituciones de control del delito, la distinción entre «adentro» y «afuera» se volvió cada vez menos clara. La modernidad tardía y las nuevas políticas que hizo nacer cambiaron la forma en que las organizaciones pensaban el delito y el castigo, la justicia y el control, así como también cambiaron el terreno en que operaban estas organizaciones.

Este capítulo pretende describir y explicar las formas recurrentes de cálculo y toma de decisiones que dieron lugar a las prácticas del período actual. No se trata de una narrativa del desarrollo de las políticas públicas, aun cuando describe las iniciativas clave y cómo se configuraron.[1] Apunta en cambio a describir las clases de consideraciones que guiaron la toma de decisiones en este período y los tipos de políticas públicas que en consecuencia emergieron.

En el último cuarto del siglo XX surgieron justificaciones no correccionalistas del control del delito: nuevas criminologías, nuevas filosofías del castigo, nuevas metas y objetivos penológicos. En el mismo período, los políticos y otros actores intentaron mejorar la articulación entre la política criminal y el nuevo contexto político y cultural inventando mecanismos nuevos y más efectivos de control del delito, así como también nuevas formas de representar el delito y la justicia. Este intento, aún en curso, de reorientar las

instituciones del control del delito y revisar su relación con un cambiante ambiente social fue, en gran medida, un conjunto de arreglos parciales y soluciones provisorias antes que una reconstrucción global pensada en todos sus aspectos.

Cualquier desafío sustancial a las instancias institucionales de la sociedad crea problemas e incertidumbres de índole práctica, tanto para el público atendido por las instituciones como para la conducción y el personal de las mismas. En este capítulo y en el próximo analizaré los problemas planteados por el desafío al modernismo penal. El supuesto del que parto es que cuando el cambio social presenta un patrón estructural distintivo, en el que un campo de acción social (en este caso, el control del delito) parece alinearse con estructuras y sensibilidades que han sido desarrolladas en otros campos, la *explicación debe plantearse en términos que respeten las motivaciones* y acciones de los actores y agencias involucrados. En lugar de hablar en abstracto de «alineación estructural» o de suponer «fuerzas subyacentes» capaces de producir automáticamente sus efectos en diferentes campos sociales, deberíamos tener en cuenta a los actores y agencias específicos. Deberíamos preguntarnos cómo perciben sus situaciones y cómo enfrentan los problemas que estas situaciones les plantean. Y deberíamos tener en cuenta tanto las percepciones y reacciones de los actores de la sociedad civil como las de los actores estatales, particularmente cuando las instituciones involucradas tienen una significación tan crucial para el público en general.

Este enfoque del cambio institucional en torno a la resolución de problemas se encuentra sustentado en el hecho de que los períodos históricos en los que determinadas estructuras institucionales son socavadas tienden a ser los mismos que aquellos en los que existe una *lluvia de inventiva* y de propuestas de reforma con respecto al diseño e implementación de políticas públicas. Cualesquiera que sean los problemas y disfunciones que trae aparejado, el proceso de colapso institucional también tiende a funcionar como un impulso para la acción. Su efecto inmediato es liberar energías y promover nuevas ideas, programas e iniciativas reformistas. En la medida en que las viejas instituciones pierden peso, nacen nuevas formas de pensar y actuar. Entonces resultan más fácilmente pensables y más urgentemente relevantes nuevas maneras de encuadrar los problemas. Pueden probarse nuevos modos de actuar. No resulta sorprendente que el campo del control del delito en los años ochenta y noventa haya experimentado tal grado de agitación y reforma constante.

Sería exagerado afirmar que la justicia penal sufrió un «colapso» o una «ruptura» desde mediados de la década de 1970, pero no hay duda de que las estructuras institucionales del welfarismo penal y, en términos más generales, de la justicia penal moderna, fueron erosionadas y desestabilizadas en estos años. El campo entero se vio conmocionado y, consecuentemente, también el marco criminológico que había creado. En los años que siguieron, se produjo una inundación de nuevos programas e iniciativas políticas que proponían nuevas metas y objetivos institucionales, nuevos regímenes policiales y penales y nuevas concepciones sobre el problema del delito y su solución.

Algunas de estas propuestas, como los proyectos radicales del abolicionismo, la descriminalización y la desinstitucionalización, aparecieron en los años setenta y atraparon la imaginación de académicos y activistas, pero tuvieron poco impacto duradero sobre el pensamiento gubernamental y las políticas institucionales. Algunas, como el movimiento de reforma a favor de la condena fija, llegaron a ser ingredientes centrales de la política y la práctica contemporáneas, aun cuando no lo hicieron en la forma pensada por sus impulsores. Otras, como las propuestas de mediación y justicia restaurativa, han podido operar en los márgenes de la justicia penal, contrapesando las tendencias centrales pero sin cambiar demasiado el equilibrio general del sistema. Sin embargo, otras, como la reintroducción de la cadena de forzados y el castigo corporal en algunos Estados del sur de Estados Unidos, han dejado su marca emblemática en la cultura del castigo, aun cuando su impacto en la práctica penal real ha sido mucho más discreto.

Muchas de las reformas que constituyen actualmente elementos importantes del campo del control del delito –como el movimiento de las víctimas, la privatización de las prisiones o la policía comunitaria y la prevención comunitaria del delito– se iniciaron como iniciativas modestas y locales que en un primer momento suscitaron, comparativamente, poca atención del público. Otras medidas que tuvieron inicialmente gran visibilidad y amplio apoyo por parte del público –como las condenas obligatorias para reincidentes y «depredadores sexuales» o las notificaciones a la comunidad de la liberación de agresores sexuales– han sido rápidamente implementadas con repercusiones inmediatas, aun cuando las mismas no han sido tan importantes como esperaban tanto sus partidarios como sus críticos.[2] Por último, han existido desarrollos ex-

traordinariamente significativos –principalmente, la emergencia de tasas de encarcelamiento muy elevadas en Estados Unidos– que no fueron originariamente articulados como programas de reforma ni fueron implementados como una política explícita. En cambio, surgieron a lo largo del tiempo como el resultado generado por varios procesos convergentes. Y aun cuando, subsiguientemente, se transformaron *de facto* en estrategias que concitaron un difundido apoyo y múltiples justificaciones *ex post facto*, el plan siguió a la práctica y no a la inversa.[3]

Este confuso torbellino de procesos hace difícil comprender por qué algunas propuestas fueron recogidas y legisladas, mientras otras no produjeron ningún tipo de resultados prácticos, particularmente dado que esto, frecuentemente, poco ha tenido que ver con el hecho de poseer credenciales probadas, basarse en evidencias empíricas nacidas de la investigación o, incluso, contar con el apoyo de los profesionales. Para hacer estos procesos inteligibles debemos analizar otras cosas, además de los detalles de las propuestas mismas. Debemos también examinar las motivaciones y procesos de pensamiento de las autoridades que las seleccionaron e implementaron y los contextos cultural y político en que estas elecciones fueron convalidadas. Este capítulo se centrará en el problema del control del delito tal como fue percibido y gestionado por las agencias y autoridades de la justicia penal estatal, así como en las consideraciones y contextos que dieron forma a sus decisiones. El capítulo posterior analizará más detalladamente la cuestión del contexto cultural, examinando tanto la nueva experiencia colectiva del delito y las estructuras de sentimiento que ha generado como el comportamiento de diversos actores no gubernamentales que se han involucrado activamente en el esfuerzo de gobernar el delito.

El nuevo dilema

En los últimos treinta años, las autoridades de la justicia penal de Gran Bretaña y Estados Unidos han tenido que formular políticas en el marco de un conjunto cambiante de presiones y constreñimientos. Han tenido que reorientar sus prácticas como consecuencia de desarrollos internos –como la crítica al correccionalismo–, ajustarse a cambios en campos adyacentes –como el declive del trabajo y del welfare– y acomodarse a las tendencias políticas ahora

dominantes del neoliberalismo y el neoconservadurismo, aun cuando estas tendencias se dirigieran en sentidos diversos o en contra de sus propias creencias. Sobre todo han tenido que enfrentar un nuevo dilema criminológico, un nuevo conjunto problemático de constreñimientos estructurales que formaron el horizonte político en el marco del cual toda decisión debía ser tomada.[4] Este dilema tiene su origen en dos hechos sociales fundamentales del último tercio del siglo XX: *la normalización de elevadas tasas de delito* y *las limitaciones reconocidas de la justicia pena estatal.*

A medida que ha ido pasando el tiempo, este dilema se presenta como cada vez más acuciante. En los años setenta y en los primeros años de la década siguiente, se les hizo completamente evidente a muchos administradores, aun cuando los funcionarios electos fueron frecuentemente más lentos y reluctantes en el reconocimiento de su fuerza. En los últimos años de la década de 1990, con el descenso de las tasas de delito, temporalmente disminuyó su efecto y se hizo más fácil para los políticos (y para los jefes de policía heterodoxos) negarlo públicamente. Pero más allá de que se reconozca o no conscientemente, los límites impuestos por las tasas de delito altas y por la baja efectividad de la justicia penal siguen siendo un constreñimiento fundamental de las políticas y prácticas contemporáneas.

Las tasas de delito elevadas como un hecho social normal

En el período de posguerra, las tasas de delito altas se transformaron en un hecho de la vida en Estados Unidos y en Gran Bretaña, tal como lo hicieron en buena parte de las sociedades occidentales. Desde mediados de la década de 1960, tasas de delitos contra la propiedad y de delitos violentos que eran el doble o el triple de aquéllas del período de entreguerras se hicieron cada vez más un aspecto reconocido y asumido de la experiencia social. En los inicios de los años noventa, a pesar de dibujar una especie de meseta, las tasas de delito registrado eran diez veces aquéllas de cuarenta años atrás.[5] Entre las décadas de 1960 y 1990 se desarrolló todo un conjunto de fenómenos en torno al delito. Los más importantes fueron: un difuso miedo al delito, unos comportamientos rutinarios de evitamiento, unas representaciones culturales y mediáticas omnipresentes y una generalizada «conciencia del delito». En este sentido, los altos niveles de delito –y las respuestas frente a ellos– se trans-

formaron en un principio organizador de la vida cotidiana, en una parte fundamental de la organización social. Si bien los autores del período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial pudieron considerar estas altas tasas como una aberración temporaria, en los años setenta la vulnerabilidad de la sociedad frente a tasas de delito altas pasó a ser visualizada como lo que efectivamente era: un hecho social normal. A fines de la década de 1990, a pesar de los muy publicitados descensos, las tasas del delito y la violencia británica y estadounidense seguían siendo históricamente muy elevadas y eran ampliamente percibidas de esta forma, particularmente por las personas de mayor edad que podían recordar las distintas circunstancias de la década de 1950 y de los primeros años de la década siguiente. Mas allá de los éxitos que los policías y políticos puedan proclamar, el evitamiento del delito continúa siendo *un principio organizador fundamental de la vida cotidiana* y el miedo al delito se mantiene en niveles sin precedentes.

A pesar de que el delito se encuentra distribuido socialmente de forma desigual y que los riesgos de victimización más altos están desproporcionadamente concentrados en las áreas urbanas más pobres, el delito es ahora experimentado mayormente como un hecho prominente de la vida moderna. Para mucha gente, especialmente para aquellos que viven en las ciudades y los suburbios, el delito no es más que una aberración o un evento inesperado y anormal.[6] En cambio, la amenaza del delito se ha transformado en una parte rutinaria de la conciencia moderna, una posibilidad cierta que debe constantemente «tenerse en mente». El delito ha llegado a ser percibido como un riesgo cotidiano que debe ser evaluado y gestionado, de la misma forma en que hemos llegado a tratar el tráfico automotor, otro peligro mortal que se ha transformado en una faceta normal del panorama moderno. Las tasas de delito altas se han transformado, en el lapso de una sola generación, en un rasgo estándar y básico de nuestras vidas, un elemento dado por descontado de la modernidad tardía. Las ahora omnipresentes propagandas vinculadas a la seguridad que nos dicen que «a cada minuto ocurre un robo de automóvil» o que «a cada segundo una tarjeta de crédito se pierde o es robada» expresan bastante bien esta experiencia: el delito forma parte de nuestro ambiente cotidiano, tan constante e incesante como el tiempo mismo.[7]

Las tasas de delito altas se han transformado en patrones regulares, es decir, en rasgos normales, más o menos inteligibles, de nues-

tras rutinas sociales y económicas que son difusamente considerados como elementos inevitables de la modernización. Hasta hace poco tiempo, y con una consistencia difícil de hallar en otros datos sociales, las estadísticas del delito registrado mostraban un incremento anual, en la mayoría de las categorías delictivas, prácticamente en cada uno de los últimos treinta años. Este patrón generó un conjunto de supuestos culturales y representaciones colectivas que resultan ahora difíciles de desarticular. Las encuestas de opinión pública desde la década de 1970 muestran que la mayoría de las personas cree que el problema del delito es grave y que está empeorando y que las tasas de delito continuarán aumentando en el futuro; una creencia que persiste aun en períodos en los que las tasas tanto registradas como reales se encuentran estables o están descendiendo.[8] En el próximo capítulo veremos cómo la normalidad de las tasas de delito elevadas se constituyó en un punto clave de todo un conglomerado de otras creencias y comportamientos: un nuevo complejo cultural que moldea y expresa la experiencia contemporánea del delito. Pero, por ahora, lo que me gustaría señalar es que la emergencia de este nuevo hecho social ha generado consecuencias importantes para el gobierno y particularmente para las agencias responsables del control del delito y la justicia penal.

Los límites de la justicia penal estatal

El segundo hecho social que da forma a este nuevo dilema está estrechamente vinculado al primero y se refiere a la manera en que el sistema de la justicia penal ha comenzado a ser visualizado por el público, por las autoridades políticas y por su propio personal. Si los años setenta constituyen el período en el cual la normalidad de las tasas de delito elevadas comenzó a ser reconocida como un hecho, aun por aquellos con razones para resistir esta interpretación, es también el período en el que el sistema de justicia penal comenzó a ser considerado fundamentalmente en términos de sus limitaciones y propensión al fracaso más que en función de sus perspectivas de éxito futuro.

No es que el crecimiento de las tasas de delito nunca antes haya perturbado o le haya ocasionado problemas a la justicia penal. El incremento del delito registrado ha sido un problema acuciante para las autoridades por lo menos desde la Segunda Guerra Mundial.

Pero hasta fines de la década de 1960, las instituciones de la justicia penal eran suficientemente capaces de absorber este tipo de desafíos y volverlos en su propio beneficio. En 1964 el informe del Gobierno británico «La guerra contra el delito» reconocía que había habido un «crecimiento del delito» que había continuado persistentemente desde mediados de la década de 1950, pero no veía ninguna necesidad de cuestionar el marco del complejo penal-welfare con el cual permanecía completamente comprometido. Como su precedente de 1959, «Prácticas penales en una sociedad cambiante», el informe de 1964 confiaba en que la estrategia penal-welfare era la adecuada y afirmaba que las actividades policiales y correccionales enérgicas, guiadas por la investigación sobre las causas del delito y la efectividad de los tratamientos penales, comenzarían a detener la ola creciente de delito. Si estas medidas parecían estar fracasando, esto era visualizado como un problema de recursos y saber o de métodos e implementación, y se diseñaban planes para desarrollar la investigación, aumentar el financiamiento y expandir los servicios asistenciales para niños y jóvenes. Si existía alguna duda acerca de la capacidad del Estado para gestionar este problema, no aparecía en la superficie de estos pronunciamientos gubernamentales. Por el contrario, la idea general de estos informes era que el Estado iba a ganar la guerra contra el delito, tal como el Estado en época de guerra había vencido a sus enemigos y el Estado de bienestar estaba ahora controlando los problemas económicos y sociales en tiempos de paz.

La reafirmación del paradigma existente frente a las evidencias crecientes de su ineficacia fue también una característica del Informe de la Comisión Presidencial sobre el Delito de Estados Unidos de 1967. El informe respondía a las tasas de delito que aumentaban rápidamente afirmando que con más recursos federales, mejor investigación y gestión de la información, junto con los efectos de prevención del delito que traería aparejada la Guerra contra la Pobreza del gobierno, el delito sería controlado. Cualesquiera fueran los problemas que «el desafío del delito en una sociedad libre» pudiera traer aparejados –y esto en medio de grandes desórdenes urbanos y de un índice de crecimiento récord en las tasas de los delitos registrados policialmente– ello no implicaba abandonar la confianza en los presupuestos correccionalistas que enmarcaron la justicia penal estatal y su monopolio del control del delito.[9]

En el período posterior a fines de la década de 1960 el discurso oficial se alejó de la posición planteada en estos documentos que ex-

presaba un alto nivel de confianza y certidumbre. A partir de ese momento ya no se observa un compromiso con el complejo penal-welfare y los presupuestos correccionalistas que implicaba. Pero tampoco se evidencia una confianza firme en la capacidad de la justicia penal estatal para controlar el delito y proveer ley y orden, más allá del tipo de estrategia que adopte. El discurso del Estado se ha hecho más modesto y dubitativo, al menos en ciertos contextos y frente a ciertas audiencias. Particularmente durante la década de 1980 y en los inicios de la década de 1990 se observa una clara sensación de fracaso de las agencias de la justicia penal, una focalización nueva sobre sus limitaciones y una afirmación mucho más restringida del poder del Estado para regular las conductas y prevenir el delito.[10] Esta visión oficial, usualmente expresada *sotto voce*, tiene un eco más ruidoso en la opinión pública, que se ha vuelto extremadamente crítica del sistema penal (particularmente de los tribunales y jueces) visualizando las penalidades típicas como demasiado indulgentes y al sistema penal como poco preocupado por la seguridad pública.[11] Esta sensación de impotencia del Estado frente al delito se encuentra en las últimas décadas tan firmemente arraigada que ciertos procesos que la ponen en cuestión –como el éxito proclamado por ciertos métodos policiales en Estados Unidos o la afirmación del gobierno británico de que la «prisión funciona»– han generado una enorme atención tanto de los profesionales como de los medios masivos de comunicación.

Los primeros síntomas de este cuestionamiento de la modernidad penal adquirieron formas bastante específicas y localizadas. A partir de fines de la década de 1960 una literatura influyente cuestionó la eficacia y legitimidad de las medidas rehabilitadoras y del modelo de la condena individualizada. Esto abrió paso a una crítica más general de la justicia penal, en la medida en que la sensación de fracaso se propagó más ampliamente y la investigación evaluativa iconoclasta se hizo más común. Una por una, las limitaciones de las prisiones, de las instituciones para delincuentes juveniles, de la probation, de la libertad condicional, de la actividad policial convencional y de las estructuras sancionatorias disuasivas fueron detalladamente documentadas, contribuyendo los diversos estudios a la generación de una sensación de que la credibilidad de toda la justicia penal estatal estaba puesta en duda.[12] El eslogan «Nada funciona», que se hizo omnipresente a fines de los años setenta, puede haber sido una sobreactuación histérica pero produjo

el efecto de establecer un clima nuevo, más pesimista, que persistiría aún mucho tiempo después de que los datos sobre los cuales se basaba fueran desacreditados.

Desde este momento, un sentido más serio y permanente de los límites de la justicia penal se ha transformado en un rasgo central del discurso político y del sentido común criminológico. Desde mediados de la década de 1980, crecientemente, se ha hecho frecuente que los documentos políticos gubernamentales, los informes de los jefes y comisionados de policía, y aun los manifiestos de los partidos políticos, remarquen que las agencias gubernamentales no pueden, por sí solas, tener éxito en el control del delito.[13] Mejoras modestas en los márgenes, una gestión más adecuada de los riesgos y recursos, una reducción del miedo al delito y de los gastos de la justicia penal, un mayor apoyo a las víctimas del delito y medidas penales más expresivas; éstos se han vuelto los nuevos objetivos penales, dado que el análisis de las políticas públicas considera más realista enfrentar los *efectos* del delito que abordar el problema en sí mismo. Por primera vez, desde que se consolidó plenamente a fines del siglo XIX, la confianza en la capacidad de la justicia penal estatal para controlar el delito y producir seguridad fue puesta seriamente en duda. Aún a mediados de los años noventa, cuando las tasas de delito en Estados Unidos y Gran Bretaña declinaron, pocos expertos estaban dispuestos a atribuir este cambio a las acciones efectivas de las agencias de la justicia penal.

El mito del Estado soberano y su monopolio del control del delito

Este estado de cosas, bastante novedoso, trajo aparejadas consecuencias significativas para las autoridades gubernamentales y las agencias de la justicia penal. La percepción de las tasas de delito elevadas como un hecho social normal, junto con las ampliamente reconocidas limitaciones del sistema de justicia penal, produjeron el efecto de erosionar uno de los mitos fundacionales de la sociedad moderna: el mito de que el Estado soberano es capaz de generar «ley y orden» y controlar el delito dentro de los límites de su territorio. Este cuestionamiento de la mitología estatal de la ley y el orden fue muy persuasivo pero también muy problemático porque se produjo en un momento en que la noción más amplia de soberanía estatal ya se encontraba cuestionada desde varios frentes diferentes.[14]

Como todos los conceptos políticos que se han desarrollado históricamente, la idea de soberanía es una noción compleja y debatida. Definida estrictamente, hace referencia a la competencia de una legislatura estatal para hacer o deshacer leyes excluyendo cualquier otra autoridad creadora de derecho. Pero el término tiene también un significado más amplio relacionado con la capacidad proclamada por el Estado soberano de gobernar un territorio frente al desafío y la resistencia de enemigos externos e internos. Con el tiempo, el control efectivo del delito y la protección rutinaria de los ciudadanos con respecto a las actividades delictivas han llegado a formar parte de la promesa que el Estado le hace a sus ciudadanos.[15]

A pesar de su importancia en la conducción de la formación del Estado y de las estrategias de gobierno, esta noción de soberanía estatal ha resultado difícil de sostener. En el control del delito, como en otras esferas, las limitaciones de la capacidad estatal para gobernar la vida social en todos sus detalles se han hecho aún más visibles, particularmente en la era de la modernidad tardía. Habiéndose arrogado funciones y responsabilidades de control que antes pertenecían a las instituciones de la sociedad civil, el Estado tardomoderno se enfrenta ahora con su propia inhabilidad para generar los niveles esperados de control del delito. Como todos los mitos, el mito del soberano penal y sus poderes de «ley y orden» está tan profundamente inscrito, es tan antiguo y poderoso políticamente, que no resulta fácil desmantelarlo a través de la crítica racional y la reforma administrativa. No hay ninguna duda de que se le seguirá invocando y que, por algún tiempo, retendrá algo de su capacidad de persuadir. Pero lo que ha cambiado en la última década es que el mito se ha hecho en sí mismo problemático, una fuente de ambivalencia más que de certeza. En consecuencia, no es más el marco dado por descontado para las políticas y las prácticas del campo del control del delito.

En la actualidad, el *dilema* para las autoridades gubernamentales radica en que se dan cuenta de la necesidad de abandonar su pretensión de ser los proveedores fundamentales y efectivos de la seguridad y el control del delito, pero también son conscientes, de forma igualmente clara, que los costos políticos de semejante abandono serían desastrosos. La consecuencia de ello es que en los años recientes hemos visto un patrón extremadamente volátil y ambivalente de desarrollo de las políticas públicas que se ha hecho creciente-

mente febril dada la velocidad con que una iniciativa política sucede a la otra.

El resultado emergente es una serie de políticas públicas que parecen estar profundamente en conflicto unas con otras, esquizofrénicamente. Por un lado, ha habido un intento de enfrentar este dilema y desarrollar nuevas estrategias pragmáticas que se adapten al mismo, bien a través de reformas institucionales dirigidas a superar los límites de la justicia penal estatal, bien a través de ajustes que reconocen estas limitaciones y actúan en el marco de las mismas. Pero junto a estas difíciles *adaptaciones* al principio de realidad, existen también intentos recurrentes de evadirlo, particularmente por parte de los funcionarios electos, que juegan cada vez más un papel importante en el diseño de las políticas de control del delito. Esta reacción politizada adquiere dos formas típicas. O bien *niega* voluntariosamente el dilema y reafirma el viejo mito del Estado soberano y su poder de castigar. O bien abandona la acción instrumental y racional y se repliega en una modalidad simbólica que podríamos describir, continuando con la metáfora psicoanalítica, como un *acting out*,* una modalidad que se preocupa no tanto por controlar el delito como por expresar la angustia y el odio que el delito provoca. Es este dilema y las reacciones profundamente ambivalentes frente a él por parte de las autoridades –antes que un programa coherente o una estrategia singular– lo que ha dado forma al control del delito y la justicia penal en el período de la modernidad tardía.[16]

La ambivalencia estructural de la respuesta estatal

El dilema que he descrito tiene diferentes implicaciones para distintos tipos de autoridades. Para los *actores políticos* que se mueven en el contexto de la competencia electoral, las decisiones políticas están fuertemente determinadas por la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que no sean visualizadas por

* Expresión psiconalítica que usualmente se utiliza en ingles en otras lenguas y que hace referencia a la manifestación de emociones o impulsos reprimidos a través de actos espontáneos, como un sustituto defensivo del acceso consciente, típica de ciertos desórdenes conductuales. [N. del T.]

el público como signos de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales. Las medidas con las cuales se identifican los funcionarios electos deben ser penológicamente creíbles pero, sobre todo, deben gozar de credibilidad política y apoyo popular. En la selección de respuestas políticas resultan más atractivas aquellas que pueden ser más fácilmente representadas como decididas, inteligentes y efectivas o simbólicas. Aquellas que son más fácilmente representables (por los opositores o por el público), como una concesión, un reconocimiento de fracaso o algo alejado del sentimiento público, son las que generan mayores dificultades. El problema es tanto de retórica y apariencia política como de efectividad práctica.

Para los *actores administrativos* encargados de la gestión de las organizaciones, los problemas de las relaciones públicas y del ambiente político son también importantes y actúan como constreñimientos externos de sus decisiones. Pero en el día a día, no son las consideraciones fundamentales que gobiernan la toma de decisiones por parte de los administradores. Más bien, estos actores están orientados por las necesidades de mantener la integridad de los procesos internos, ajustar su organización a los cambios en el medio ambiente externo, reparar deficiencias advertidas o enfrentar fracasos organizacionales. Sus grupos de referencia son otros administradores, así como también los expertos, los investigadores y las organizaciones reformistas. Y aun cuando deben obedecer las leyes y directivas producidas por los políticos, estos últimos son visualizados por los administradores como una fuerza externa y problemática, con otros intereses y agendas, más que como una parte integral de la organización.

La relación entre la organización y los políticos que la gobiernan involucra, habitualmente, conflictos con respecto a los presupuestos y recursos, especialmente en el contexto de los recortes neoliberales del gasto publico. También puede implicar conflictos más importantes, particularmente cuando se proponen medidas que chocan con la visión de la organización acerca de su misión y de los métodos más efectivos para realizarla. Este tipo de conflicto se ha generado cada vez más en los últimos años, en la medida en que la agenda política neoconservadora ha producido medidas populistas que pocos expertos apoyan. Las decisiones administrativas son configuradas, por lo tanto, por dos agendas, una interna y otra impuesta desde fuera, y el trabajo de los administradores es llevar

adelante sus tareas organizacionales de una forma que, al menos, parezca ajustarse a las preocupaciones de los actores políticos.[17]

El *político*, que suele ver las iniciativas de políticas públicas en términos de su atracción política y en relación con otras posiciones políticas, actúa en el marco del horizonte temporal de la competencia electoral, a la luz de la publicidad obsesiva de los medios masivos de comunicación y se basa fundamentalmente en un saber «político» –sobre la opinión pública, las preferencias de grupos focales, las tácticas de la oposición y los valores políticos– más que en la experiencia organizacional o los resultados de la investigación científica. Las iniciativas de políticas públicas son frecuentemente reactivas, desencadenadas por eventos particulares y deliberadamente partisanas. Como consecuencia, tienden a ser apasionadas e improvisadas, construidas en torno a casos impactantes pero atípicos y a estar más preocupadas de ajustarse a la ideología política y a la percepción popular que al conocimiento experto o a las capacidades comprobadas de las instituciones.

En cambio, el *administrador*, que puede y debe concentrarse en los intereses de una organización particular, actúa en un marco temporal más prolongado y opera a una distancia mayor de la prensa y el escrutinio público. El razonamiento estadístico, la administración de recursos y el análisis de costo-beneficio constituyen el repertorio de la gestión organizacional. El administrador posee un enfoque más realista de los procesos y resultados de la organización y un más rápido acceso a la información de base acerca de sus costos y consecuencias. Su preocupación primaria se refiere al núcleo del trabajo organizacional: el flujo de actividad, las decisiones más frecuentes, los casos típicos. La opinión pública, la política partidaria y la preocupación apasionada sobre los casos excepcionales son consideradas distracciones perturbadoras con respecto a la misión organizacional central.

El político y el administrador; el discurso político y el discurso administrativo. Las metas y condiciones de la acción en cada caso son bastante diferentes, como lo son las racionalidades, valores e intereses que los guían. Como veremos, estas diferencias de posición han dado lugar a maneras distintas de afrontar el dilema del control del delito y han producido serias tensiones en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Para los ministros y secretarios de Estado –atrapados en una ubicación contradictoria entre el dominio administrativo y el dominio

político, pues dirigen un departamento y son responsables por sus acciones, pero también son funcionarios electos que deben presentar las políticas públicas a los ciudadanos y a su propio partido político y competir en las próximas elecciones–, se trata de una ambivalencia generada estructuralmente. Su posición requiere que simultáneamente satisfagan intereses bastante diferentes, presentando las políticas públicas frente a diversas audiencias y contrapesando continuamente la racionalidad administrativa y los beneficios políticos. Tienen que mirar hacia ambos lados. Facilitar la eficiencia administrativa pero también agradar al público. Poner en marcha políticas públicas viables pero también minimizar los riesgos políticos que esto implica. Perseguir las finalidades de la justicia penal pero también eludir los escándalos e injusticias que inevitablemente se producen. Ser un administrador eficiente pero también un político popular.

Esta ambivalencia se radicaliza como consecuencia de las suposiciones bastante irrealistas sobre la justicia penal que cobran forma en la opinión pública. Las actitudes de sentido común frecuentemente se caracterizan por una concepción «absolutista» basada en apariencias superficiales y dogmas ideológicos, una concepción que demanda justicia, castigo y protección a cualquier precio. En el marco de esta forma de pensar, los delincuentes deberían ser perseguidos con toda la fuerza de la ley, el culpable siempre debería ser castigado, los individuos peligrosos jamás deberían ser liberados, los presos deberían cumplir la totalidad de sus condenas y la condena del delincuente debería reflejar precisamente su delito. De alguna manera, al mismo tiempo, el inocente siempre debería ser sobreseído, el Estado de derecho respetado y los gastos contenidos dentro de niveles razonables. El hecho de que existen serias incompatibilidades entre estos imperativos «absolutos» y de que cada uno de estos importantes principios públicos son erosionados por las realidades subyacentes –racionalización de recursos, límites en materia de prueba, negociación de la defensa y acuerdos en torno a la sentencia– trae como consecuencia que el público fácilmente se escandalice por muchas de las decisiones que se toman habitualmente.

Estos problemas en lo que se refiere a la percepción pública se exacerban porque el sistema de justicia penal es, en última instancia, un campo minado. Día a día se enfrenta a casos de alta visibilidad y emotividad que ponen en tensión el significado de la justicia y provocan una reacción hostil de un lado o del otro. Gestiona

riesgos e individuos peligrosos, liberando frecuentemente a delincuentes que vuelven a la comunidad cuando han cumplido su condena o, en ciertos casos problemáticos, en función de decisiones inadecuadas de otorgamiento de la libertad condicional o mediante escapes escandalosos. En el contexto de una sociedad con altos niveles de delito, tanto los políticos como el público miran al sistema con escepticismo y desconfianza. En tanto fuente constante de peligro, injusticia e inseguridad, se transforma en parte del problema del delito más que en su solución.

Muchas de las decisiones de políticas públicas dependerán frecuentemente de cómo los ministros del gobierno respondan a estas diferentes consideraciones y audiencias. Y por supuesto, la dinámica de este proceso cambia cuando los temas relativos al control del delito se politizan y son materia de una reñida contienda electoral y de una intensa atención pública. En la medida en que el sistema penal se politizó cada vez más en los años ochenta y noventa, el balance de fuerzas frecuentemente se desequilibró, desplazándose desde la lógica de la administración y la toma de decisiones por parte de expertos hacia un estilo más político y populista. Las páginas siguientes describen las formas contradictorias en que las autoridades estatales ambivalentes y sus diversas agencias han respondido a este dilema a lo largo del tiempo, algunas veces adaptándose al mismo en una manera creativa y realista, otras veces eludiéndolo por medio de la firme denegación y el expresivo *acting out*.

Respuestas adaptativas

En las últimas tres décadas y aún en la actualidad estas respuestas contradictorias al dilema del control del delito han coexistido. Las autoridades han alentado diferentes tipos de políticas públicas en distintos momentos y en diferentes puntos del campo del control del delito. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, ha habido un perceptible cambio de énfasis, siendo las iniciativas adaptativas crecientemente eclipsadas por alternativas más politizadas y simbólicas. En Estados Unidos este cambio puede ser ubicado a mediados de la década de 1980 con la declaración de la «Guerra contra las drogas» por parte del presidente Reagan, mientras que, en Gran Bretaña, el giro más pronunciado se produjo en 1993 cuando el gobierno de Major abandonó el enfoque de la «pe-

nalidad comunitaria», favoreciendo una política más dura y populista en torno al eslogan «la prisión funciona». Pero antes de estos cambios de énfasis, la respuesta de las autoridades al problema estuvo más frecuentemente caracterizada por medidas adaptativas, usualmente desarrolladas a través de la acumulación de decisiones administrativas de escasa visibilidad más que a través de políticas anunciadas sujetas al debate público. Describiré a continuación los seis tipos principales de adaptaciones –la racionalización de la justicia, la comercialización de la justicia, la reducción del ámbito de la desviación, la redefinición del éxito, la concentración en las consecuencias y la redistribución de responsabilidades– y luego analizaré el nuevo estilo de razonamiento criminológico que los ha acompañado y facilitado.

Profesionalización y racionalización de la justicia

Para los administradores de las agencias de la justicia penal, las tasas de delito elevadas trajeron aparejados problemas inmediatos de crecimiento de la cantidad de causas y escasez de recursos, así como también ansiedades más pronunciadas en torno a la posibilidad de perder la confianza pública. A partir de la década de 1960, tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña, el aumento de los niveles de delitos registrado incrementó el volumen de trabajo del sistema de justicia penal, con crecimientos escalonados en el número de delitos denunciados a la policía, de investigaciones iniciadas, de juicios realizados y de delincuentes sancionados. Este hecho por sí solo implicaba que las agencias de la justicia penal tuvieran que expandir sus capacidades y transformar sus prácticas para hacer frente a este nuevo volumen de trabajo. Pero el aumento del delito fue también experimentado como el fracaso del control del delito y, sobre todo, de la policía, los tribunales y las prisiones. Esto ha llevado en las últimas dos décadas a reformulaciones frecuentes y, en algunos casos, radicales, de los objetivos y prioridades de estas organizaciones.

La policía se ha encontrado en el frente de esta batalla desfavorable. Particularmente así fue en Estados Unidos durante los años sesenta y setenta, pues se combinaron incrementos en el nivel de denuncias de delito, acusaciones de corrupción generalizada y una serie de desórdenes urbanos y manifestaciones políticas que re-

dujeron la legitimidad de la policía, hundiéndola aún más en los conflictos sociales que atravesaban las ciudades estadounidenses.[18] Los departamentos de policía en todo Estados Unidos respondieron a esta crisis buscando profesionalizarse, invirtiendo en sistemas informáticos en función del apoyo de la Law Enforcement Administration Authority (LEAA, Autoridad de la Administración de la Aplicación de la Ley) y adoptando nuevos estilos policiales, más reactivos, «tipo 911», que fueron posibles gracias al teléfono y al automóvil. El resultado –rápidamente copiado por las fuerzas británicas– fue una fuerza policial motorizada que abandonó el contacto estrecho con la comunidad (para evitar acusaciones de corrupción) e intentó proveer de una «respuesta rápida» a las llamadas de emergencia realizadas por el público. La consecuencia inesperada de ello fue que las relaciones entre la policía y el público se hicieron aún más distantes y tensas, especialmente en los barrios pobres o habitados por las minorías. Sin la cooperación por parte del público, la capacidad de la policía para esclarecer los delitos decayó. Sin las relaciones informales con los residentes y los líderes de la comunidad la policía se volvió menos capaz de entender la diversidad en el vecindario, menos sensible a las demandas de sus residentes honestos y menos capaz de mantener el orden y prevenir el delito. Si ya en los años ochenta el desacierto de este estilo de estrategia policial resultaba evidente, actualmente el retorno a la «policía comunitaria» ha llegado a visualizarse como una especie de panacea universal.

Si bien la policía inicialmente respondió a este dilema tratando de profesionalizarse, existió también una reacción más general que intentaba racionalizar el funcionamiento de la justicia penal. En Estados Unidos el Informe de la Comisión Presidencial de 1967 ya auspiciaba esta solución y alentaba a las agencias de la justicia penal a que adoptaran un enfoque más sistemático e informado sobre su propia actividad. Una demanda generalizada de restricción de la discreción y a favor de un proceso de toma de decisiones más formalizado y transparente –demanda que fue admitida en una serie de pronunciamientos de la Corte Suprema– le dio un mayor impulso a este proceso. A partir de los años setenta se generó un esfuerzo importante, liderado por la LEAA, para mejorar la eficiencia del proceso de la justicia penal introduciendo una más sistemática recolección de información, una mejor gestión de los casos judiciales y nuevas estrategias de integración y seguimiento del sistema.[19]

A partir de este momento, los costos de la justicia penal se transformaron en un aspecto explícito del debate político, trayendo a la luz, más francamente que nunca, cuestiones incómodas relativas a los recursos y la racionalización. Los costos comparativos de las medidas penales se volvieron una consideración significativa para decidir entre ellas, particularmente dado que ninguna parecía especialmente efectiva. En este sentido, los años setenta y ochenta fueron testigos de una serie de iniciativas gubernamentales diseñadas para evitar las condenas judiciales a costosas formas de custodia, reemplazándolas por sanciones menos onerosas como la probation intensiva, los «boot camps»* y las casas de medio camino.[20] Las consideraciones relativas a los costos también eran aplicadas a otras funciones de la justicia penal. La investigación de los delitos se volvió más selectiva, los costos de los tribunales fueron reducidos mediante reformas dirigidas hacia la justicia sumaria (la introducción de fianzas sumarias y de más mecanismos de «diversión», la reducción de los juicios por jurados, etcétera) y las oficinas de probation desarrollaron fórmulas destinadas a asegurarse que los casos de los que se hacían cargo fueran sólo aquellos que de otra manera se encontraban en riesgo de ingresar en una instancia custodial.[21]

En un cierto plano, se trata de una respuesta organizacional obvia que emulaba modelos de reforma que podían observarse en otras áreas de la administración pública.[22] Pero también era consecuencia de una percepción oficial del sistema de justicia penal que, por primera vez, no era contemplado fundamentalmente como la encarnación de la justicia o la solución al problema del delito, sino como un problema en y por sí mismo. Desde este momento en adelante, es posible observar una percepción consolidada de que el proceso de la justicia penal está caracterizado por la arbitrariedad y la injusticia, que posee una tendencia a generar costos incontrolados y resultados inesperados y a crear riesgos y peligros para el público al cual debería proteger. «Domesticar el sistema» –sus costos, sus poderes discrecionales, su capacidad de exponer al público a ciertos peligros– pasó a ser una parte del proyecto gubernamental en este campo.[23]

* Los «boot camps» son prisiones para jóvenes delincuentes que se gestionan con una disciplina rígida similar a las de los campos militares de entrenamiento de reclutas. [N. del T.]

Esta sistematización de la justicia penal –usando tecnología informática, modelos operacionales y procesamiento computarizado de datos, así como también nuevos mecanismos para promover la coordinación interagencial– ha sido un elemento importante durante los años ochenta y noventa. Ha sido alentada de manera entusiasta por el gobierno central en Gran Bretaña y por los gobierno federal y estatales en Estados Unidos, a menudo pese a la oposición de las organizaciones mismas, preocupadas por conservar la autonomía en la toma de decisiones y la integridad institucional de la que antes gozaban. Esta sistematización, en la medida en que ha sido alcanzada –lo que varía mucho en los diferentes contextos–, ha permitido un mayor grado de planificación y control central y ha reforzado la capacidad gubernamental de perseguir objetivos políticos referidos al sistema en su conjunto.

Una vez que estas tecnologías informáticas y prácticas de management fueron instaladas, la reflexividad y el autocontrol se convirtieron en parte del funcionamiento normal del sistema. La pregunta de Martinson –«¿Qué funciona?»– ha llegado a invadir las prácticas de la justicia penal, pero no como una crítica del tratamiento rehabilitador sino como un elemento rutinario de cada aspecto del funcionamiento de la justicia penal. A lo largo de la década de 1980, su impacto más importante se produjo en el control del personal de la justicia penal, sometido a crecientes niveles de seguimiento, evaluación y responsabilidad. Más tarde, en los años noventa, la nueva infraestructura de computadoras, tecnologías informáticas y recolección de datos detallados ha dado lugar a una nueva generación de control «inteligente» del delito, en la medida en que los policías, los jueces y las autoridades penitenciarias han comenzado a usar computadoras y datos georreferenciados para centralizar la toma de decisiones y la implementación de las intervenciones.

La comercialización de la justicia

La tendencia a la formalización y la transparencia en la gestión fue profundizada por las omnipresentes reformas de los servicios públicos durante los años ochenta. Durante buena parte de esta década la justicia penal fue protegida de los recortes del gasto público que fueron produciéndose en otras áreas, pero resultaba imposible escapar al difundido *ethos* de la gestión empresarial, de la medición

de costos y de la evaluación de lo producido en función de lo invertido. A mediados de la década de 1980 las agencias de la justicia penal en Estados Unidos y Gran Bretaña ya habían desarrollado un *ethos* empresarial que hacía hincapié en la economía, la eficiencia y la efectividad en el uso de los recursos. El esfuerzo permanente por «reinventar el gobierno» trajo aparejado el desarrollo de «indicadores de *performance*» claramente especificados con respecto a los cuales las actividades de una organización podrían ser evaluadas. También produjo un creciente interés en la planificación estratégica y el control de la actividad, así como la devolución de los presupuestos y de la responsabilidad financiera a las agencias.[24] Con el tiempo, estas nuevas prácticas no sólo afectaron a la gestión de las organizaciones, sino también a sus misiones. Los funcionarios de probation, los administradores de prisiones y los jefes de policía se dieron cuenta de que sus nuevas responsabilidades presupuestarias y obligaciones de elaborar informes financieros producían una modificación en la forma en que respondían a su propio personal, al público y a sus clientes. Las reformas dieron lugar a nuevos patrones de transparencia, plantearon nuevas fórmulas para la toma de decisiones y trajeron aparejada una gradual reducción de la discreción y la autonomía del personal de baja jerarquía.

El aspecto más publicitado de este nuevo *ethos* empresarial ha sido el rápido proceso de privatización y comercialización que ha tenido lugar en la justicia penal, primero en Estados Unidos y luego, desde mediados de la década de 1980, en Gran Bretaña. Ciertas funciones específicas de la justicia penal –que van desde las tareas de escolta en los tribunales, la supervisión de la libertad condicional y ciertos servicios penitenciarios especializados en la construcción y gestión de instituciones penitenciarias– han sido crecientemente encomendadas contractualmente a empresas privadas como Securicor, Group 4, Wackenhut y Correctional Corporation of America. Los que alguna vez fueron poderes monopolizados estatalmente han sido progresivamente devueltos a contratantes privados que están guiados por el afán de lucro y pueden perseguir su interés comercial siempre y cuando lo hagan dentro de los deberes establecidos en su contrato con las autoridades gubernamentales, estando sometidos a diversas formas de seguimiento y regulación.[25] Estas medidas de privatización, que se corresponden perfectamente con los principios ideológicos y fiscales del neoliberalismo, fueron impuestas por el gobierno central y las legislaturas estatales frente a la fuerte oposición

de los profesionales del campo penal, especialmente de los sindicatos del personal que temían que sus condiciones de trabajo se deterioraran como resultado de la competencia por reducir costos. Pero a medida que las poblaciones penitenciarias se expandían en los años ochenta y noventa, la confianza del gobierno en el sector privado fue creciendo, en función de la velocidad y el bajo costo comparativos con que las empresas comerciales podían proveer nuevas plazas penitenciarias.

Más recientemente, y por razones similares, esta predisposición a fusionar la provisión pública y privada ha comenzado a afectar a la actividad policial, en la medida en que la policía pública ha sido alentada a reconocer y cooperar con su contraparte, en rápida expansión, del sector privado.[26] Este involucramiento del sector privado es posible que produzca consecuencias fatídicas, dado que comienza a transformar el carácter del campo del control del delito, estableciendo nuevos intereses e incentivos, creando nuevas desigualdades de acceso y provisión y facilitando un proceso de expansión penal y policial que de otra forma podría haber sido mucho más contenido.

Más allá de que las técnicas de gestión empresarial proporcionaran a la justicia penal formas de responder a los problemas de costos y sobrecarga de trabajo, el modelo del sector privado también ha moldeado la reacción del sistema penal frente a los problemas de legitimidad y confianza pública. El *ethos* de las «relaciones con el cliente», que está tan presente en el sector comercial y que resulta, por ende, tan medular para la administración de las empresas, ha comenzado a influenciar también las prácticas de las agencias gubernamentales. Organizaciones tales como la policía o los tribunales, que solían visualizar sus tareas –como el mantenimiento del «interés público»– bajo formas que eran definidas, en buena medida, por la organización misma, han buscado captar las voces y preferencias de los públicos específicos que atienden y han dado pasos en este sentido. Han redefinido su misión en el sentido de servir a ciertos «consumidores», como las comunidades locales y los comercios, las víctimas y sus familias e incluso, ocasionalmente, los internos y sus familias. Como otras organizaciones del sector público, las burocracias de la justicia penal han tenido que volverse más dispuestas a dar cuenta de sus tareas, más armónicas con los intereses de sus consumidores y clientes y menos seguras de sus propias definiciones de lo que constituye el interés público.[27]

La reducción del ámbito de la desviación

Frente a las tasas de delito altas y la gran cantidad de casos, las agencias de la justicia penal comenzaron a limitar las demandas que les eran planteadas por medio de diversos instrumentos que efectivamente «redujeron el ámbito de la desviación».[28] Este efecto de reducción fue alcanzado filtrando quejas y casos fuera del sistema penal o disminuyendo el grado en que ciertos comportamientos son criminalizados y penalizados. Este proceso –que ocurre en el extremo «superficial» y, por ende, menos visible de la justicia penal, desarrollándose habitualmente durante un período de tiempo y por autorización administrativa– está alejado completamente de la mirada de los medios masivos de comunicación y de los políticos.[29] Esta adaptación estratégica (que comenzó primero en Estados Unidos en los años sesenta y luego de una década en Gran Bretaña) fue posibibilitada por la coincidencia de la preocupación por el ahorro de recursos con una percepción criminológica que consideraba la criminalización de delitos menores como innecesariamente estigmatizante y contraproducente. (Como veremos, cerca de veinte años después, esta conjunción conveniente de intereses fiscales y políticos sería alterada por una criminología muy distinta que visualizaba la relajación de la aplicación de la ley con respecto a los delitos menos graves no como una muestra de sentido común sino como una medida desastrosa.)

El proceso de reducción del ámbito de la desviación surgió en diversos contextos, desde las decisiones en la calle de los funcionarios policiales a los procedimientos estandarizados que los mánagers desarrollaron para guiar la toma de decisiones con respecto a la persecución penal, la probation y la libertad condicional. Estos patrones de toma de decisiones fueron normalmente desarrollados informalmente y en el interior de estos espacios institucionales, aun cuando ocasionalmente fueron el resultado de la acción legislativa, como en el caso de las reformas de los tribunales juveniles que impulsaron la desformalización y la desinstitucionalización.[30] Frecuentemente, estos cambios fueron incrementales, haciéndolos más difíciles de detectar desde el exterior excepto a través de la comparación retrospectiva o la investigación focalizada.

Los escarmientos policiales y los mecanismos de «disuasión» de acciones punibles; las condenas fijas y los juicios sumarios para delitos que fueron previamente perseguidos con medidas más serias; la descriminalización de comportamientos que antes eran per-

seguidos rutinariamente; las penalizaciones monetarias por delitos por los que anteriormente se hubiera impuesto libertad condicional; las condenas a trabajos comunitarios para delitos que habrían previamente terminado en una pena privativa de la libertad: todas estas medidas tuvieron el efecto de reducir el ámbito de la desviación.[31] Lo mismo sucedió con la política policial emergente que se negaba a gastar los escasos recursos dedicados a la investigación en delitos que tenían una baja probabilidad de esclarecimiento y no resultaban prioritarios para el público.[32] Este giro hacia el estrechamiento del área de la aplicación de la ley continuó por varios años hasta que se volvió visible públicamente y fue objeto de algunas controversias. Pero, más allá de las críticas de las víctimas y de la emergencia de las ideas de «tolerancia cero», la práctica de establecer prioridades y racionalizar la respuesta policial continúa actualmente.[33]

A pesar de estos esfuerzos por reducir el ámbito de la desviación, el número de casos procesados por el sistema de justicia penal continuó expandiéndose durante buena parte del período estudiado. Durante la década de 1970 esto se debió al marcado incremento de las denuncias de delitos que, por supuesto, ha impulsado aquel aumento inicialmente. En Gran Bretaña, estos incrementos continuaron durante los años ochenta y noventa, aun cuando las reducciones en las tasas de esclarecimiento por parte de la policía y de la «diversión» del proceso formal de persecución penal trajeron aparejada una disminución en el número de personas condenadas por delito susceptibles de ser llevadas a juicio luego de 1982.[34] En Estados Unidos la situación era un poco diferente. En este caso, el crecimiento de la cantidad de casos no fue producido por las tasas de delitos contra la propiedad –que realmente bajaron luego de los inicios de los años ochenta– o por los delitos violentos –que fluctuaron en torno a una media alta–, sino por la Guerra contra las Drogas, que produjo un creciente número de arrestos y acusaciones a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Esta «guerra», como veremos, fue el resultado de una dinámica bastante distinta en el marco de las políticas de control del delito.

Durante buena parte de los últimos veinte años hemos estado experimentando una situación que resulta más compleja y contradictoria de lo que sugieren los análisis convencionales acerca del «ensanchamiento de la red», los cuales expresan la preocupación por una justicia penal estatal siempre en expansión. Durante este

período, las agencias estatales de la justicia penal han estado creciendo firmemente en tamaño, en «productividad» y en volumen de casos procesados. Al mismo tiempo, hasta hace poco, han estado reduciendo la medida en la que realmente procesaban y penalizaban los delitos menores. La reciente concentración en los arrestos de personas que han cometido faltas y el enfoque de las «ventanas rotas» y de la «tolerancia cero» en Nueva York son excepciones muy conocidas al respecto; pero aun en este caso se ha demostrado que muchos de los arrestados no son luego procesados y castigados. Hacerlo implicaría realizar gastos que son demasiado grandes, aun en el marco de la política de ley y orden de la ciudad de Nueva York bajo el gobierno de Giuliani.[35]

La redefinición del éxito

Las agencias estatales también han reaccionado frente a las críticas bajando las expectativas, redefiniendo públicamente sus objetivos y buscando cambiar el criterio con el cual deben juzgarse el éxito y el fracaso. En lugar de negar las acusaciones de ineficacia, las agencias de la justicia penal han adoptado, cada vez más, un realismo autoconsciente en la forma en que se representan a sí mismos. En las últimas dos décadas han comenzado a admitir sus fracasos, remarcando los constreñimientos que afectan al sistema y puntualizando los límites de su capacidad para controlar el delito.

La policía todavía proclama ser exitosa en la resolución de los delito serios y en llevar a la justicia penal a los peores delincuentes y, recientemente, algunos departamentos de policía estadounidenses han transformado en una parte importante de sus capacidades hacer las calles más seguras mediante una acción vigorosa contra los delitos menores y los desórdenes. Pero, generalmente, mantienen bajas las expectativas en lo que se refiere al control de lo que ahora refieren como el delito «oportunista» o «casual» que, de hecho, constituye la gran mayoría de los comportamientos delictivos.[36] Del mismo modo, las autoridades penitenciarias se concentran cada vez más en su capacidad de mantener bajo seguridad a los delincuentes bajo custodia (y, por lo tanto, «incapacitarlos» y castigarlos) y son mucho más circunspectos con respecto a afirmar su capacidad de producir efectos rehabilitadores.[37] Las agencias de probation y de servicio comunitario hacen en buena medida lo

mismo subrayando su capacidad de proveer formas poco costosas de seguimiento y control basado en la comunidad y ubicando su función rehabilitadota tradicional cada vez más lejos de su retórica pública.[38]

Simultáneamente, el discurso de estas agencias intenta desplazar la responsabilidad por los resultados a los «clientes» con los que trabaja, atenuando de este modo la responsabilidad de la organización. El interno de la prisión es considerado ahora responsable de hacer uso de toda oportunidad útil para la rehabilitación que la prisión pudiese ofrecerle; el delincuente bajo probation o servicio comunitario debe firmar un contrato aceptando su responsabilidad en torno a la adhesión a unas determinadas formas de comportarse; la policía subraya que es responsabilidad de la víctima proteger la propiedad, permanecer alerta y evitar situaciones peligrosas.[39]

Cada vez más, estas organizaciones buscan ser evaluadas con respecto a objetivos internos, sobre los que tienen un control casi total, en lugar de objetivos sociales como reducir las tasas de delito, atrapar delincuentes o reformar a los internos, que implican demasiadas contingencias e incertidumbres. Los nuevos indicadores de *performance* son designados para medir «rendimientos» en lugar de «resultados», lo que la organización hace, más que lo que la organización alcanza. Los regímenes penitenciarios son evaluados en función de la cantidad de horas que los internos pasan en el marco de actividades «con objetivos determinados» y no en función de si estos programas reducen la reincidencia.[40] Las fuerzas policiales piden ser juzgadas por la cantidad de agentes involucrados en las rondas policiales, por el número de llamadas de emergencia atendidas, por la velocidad de respuesta ante las llamadas de emergencia u otras mediciones de la «economía y eficiencia» y no por el efecto que estas acciones han tenido sobre las tasas de delito o de condena.[41]

De la misma forma, el giro de la política penal hacia las penalidades obligatorias, las guías para dictar sentencias penales y el «merecimiento justo» –cualesquiera hayan sido las otras dinámicas que puedan haber contribuido a su gestación– tienen el efecto de concentrar fuertemente la atención sobre los procesos y no sobre los resultados. Cuando la condena se transforma en la mera aplicación de las tarifas penales preexistentes pierde mucho de su significado social precedente. Se desplaza del viejo marco en el que los jueces bus-

caban alcanzar un resultado social –la reducción del delito a través de la condena individualizada– a uno nuevo en el que el objetivo clave (ajustar el castigo al delito) se encuentra claramente dentro de la capacidad de los tribunales y en torno al cual resulta menos probable «fracasar».[42] La misma reducción de las ambiciones y el mismo retroceso con respecto a objetivos sociales positivos refuerza el nuevo significado del encarcelamiento y de la probation, que son representados crecientemente como modalidades de castigo y control incapacitante más que como medidas transformativas.

Las organizaciones de la justicia penal han buscado durante las últimas dos décadas volverse más autocontenidas, más orientadas por criterios internos y menos comprometidas con objetivos sociales definidos externamente y, en cierta medida, han tenido éxito consolidando esta posición más defensiva. Pero mientras el gobierno central frecuentemente ha alentado y apoyado el desenvolvimiento de estas afirmaciones sobre sus misiones más limitadas y realistas, parte del precio del fracaso es que a estas agencias no se les permite ya la autonomía profesional y la discreción que antes se les confiaba. Agencias como la policía, las oficinas de probation y las prisiones, que anteriormente habían recibido poderes y responsabilidades legales, un presupuesto anual y un cierto grado de libertad para ejecutarlo, están ahora crecientemente sometidas a estándares y guías establecidos por el Estado y son controladas e inspeccionadas detalladamente para asegurar que cumplan con los mismos. La tendencia de larga duración hacia la autonomía profesional y la delegación de poderes penales ha sido abruptamente revertida y el Estado ha comenzado a hacer más estricto su control de las agencias y funcionarios de la justicia penal.[43]

A través de estos diversos medios, las agencias del control del delito han comenzado a representarse a sí mismas en formas que sugieren una actitud más modesta y contenida. La promesa de proveer «ley y orden» y seguridad para todos los ciudadanos es ahora crecientemente reemplazada por una promesa de procesar las denuncias o aplicar los castigos de un modo justo, eficaz y eficiente. Existe una distinción emergente entre el *castigo de los delincuentes*, que continúa siendo un asunto del Estado (lo cual se vuelve una vez más un símbolo importante del poder estatal), y el *control del delito*, que es considerado cada vez más como algo que –significativamente– está «más allá del Estado». Así, a medida que sus capacidades de control pasan a ser visualizadas como limitadas y con-

tingentes, el poder de castigar del Estado recobra una renovada importancia y prioridad políticas.

La concentración en las consecuencias

Otro patrón de adaptación emergente es la tendencia de las agencias estatales a darle mayor prioridad a trabajar sobre las *consecuencias* del delito más que sobre sus *causas*. En la política criminal del gobierno y en las prioridades de los jefes policiales ha nacido un nuevo interés en la gestión de los efectos nocivos de la conducta delictiva –asistiendo a las víctimas, mitigando los costos del delito, enfrentando los miedos del público y reduciendo la inseguridad– más que en intervenir sobre el delito en sí mismo.[44] Se trata, en cierto sentido, de un resultado predecible del empeoramiento de la situación del delito como problema social. En la medida en que sus efectos se vuelven más difundidos, lo mismo sucede con las demandas de ayuda de la mayor cantidad de personas afectadas. Pero también representa un cambio estratégico de parte de las agencias de la justicia penal, cuya pretensión precedente de estar enfrentando el problema desde sus raíces aparece ahora, cada vez más, como vana.

Víctimas

Uno puede ver esto muy claramente en el campo emergente de las «políticas sobre las víctimas». Ya desde el siglo XIX han existido repetidos llamamientos a que el gobierno y sus agencias hicieran más cosas para aliviar el sufrimiento de las víctimas del delito. Tal como los críticos han señalado en diversas ocasiones, el papel de las víctimas en la justicia penal ha sido reducido a ser denunciantes y testigos, en lugar de una parte en el proceso, así como que los daños que han sufrido normalmente no son reconocidos ni compensados. Mientras el sistema, se dice frecuentemente, derrocha atención y asistencia con respecto a los individuos delincuentes, buscando comprender sus necesidades y generar su rehabilitación, poco ofrece a los individuos que han sido víctimas, que no son consultados ni informados sobre la forma en que «su» caso es manejado. Hasta hace poco tiempo, la respuesta estándar del siste-

ma a esta crítica era que los intereses de las víctimas estaban subsumidos en el interés público y que, en definitiva, las políticas correccionalistas del Estado funcionarían en interés tanto del delincuente como del público.

Desde la década de 1970 esta respuesta ha comenzado a ser visualizada como distante e insensible, así como también de una credibilidad dudosa. Con el fuerte impulso de los funcionarios electos, las agencias de la justicia penal han desarrollado una relación completamente diferente con los individuos víctimas del delito y con el movimiento organizado de las víctimas, que pasó a ser una presencia crecientemente importante en el escenario político en los años ochenta y noventa. En un marcado contraste con las políticas públicas precedentes, las víctimas se han vuelto una parte beneficiada y el objetivo de atender a las víctimas se ha transformado en un elemento de la misión redefinida de todas las agencias de la justicia penal.

Como veremos, los políticos han comenzado a desenvolver una concepción propia, más bien punitiva, acerca de cómo actuar a favor de los intereses de las víctimas, pero la orientación de las agencias de la justicia penal se ha focalizado habitualmente en metas más modestas y sensibles. Ya desde los años ochenta, la policía, los fiscales y los jueces han comenzado a asegurarse de que las víctimas sean adecuadamente informadas, que sean tratadas con mayor sensibilidad, que se les ofrezca asistencia y que se les dé una compensación por los daños sufridos. Nuevas modalidades de justicia restitutiva han nacido bajo la forma de órdenes judiciales de compensación, mediación entre delincuente y víctima y programas de tratamiento de los delincuentes que acentúan el impacto del delito sobre las víctimas. Se les ha reconocido a las víctimas una serie de derechos y se les ha dado participación en el proceso penal. Estos derechos van desde innovaciones que no han generado controversias, como la existencia de salas de espera separadas en los edificios de tribunales, a medidas mucho más discutidas como las «evaluaciones del impacto en las víctimas» y las «opiniones de las víctimas» acerca de la sentencia dirigidas a los jueces o acerca de la liberación dirigidas a los comités de libertad condicional. A través de estas diversas vías, el sistema de justicia penal se afana en reinventarse a sí mismo como una organización de servicios dirigidos a los individuos víctimas del delito, más que como una mera agencia de aplicación de la ley.[45]

Miedo al delito

Como las víctimas y sus daños, el miedo al delito ha sido siempre un elemento concomitante al delito. Hasta hace poco tiempo, se asumía sin mucho debate que las medidas dirigidas a controlar el delito eran también los mejores medios para reducir el miedo y la inseguridad asociados al mismo. Sin duda, esta forma de pensar acerca de las políticas públicas hubiera continuado si los esfuerzos para reducir el delito hubieran demostrado algún grado de probabilidad de éxito. Sin embargo, entre fines de los años setenta y comienzos de los años ochenta, cuando los esfuerzos dirigidos a la reducción del delito parecían conspicuamente frustrados, una serie de estudios sugirió que el miedo al delito del público es un fenómeno mensurable que, en cierto grado, es independiente de las tasas de delito y victimización. Cuando una serie de investigaciones acerca de la policía planteó que algunas medidas podían fracasar con respecto al objetivo de reducir las tasas de delitos actuales pero que, sin embargo, podían ser exitosas en cuanto a la reducción de los niveles registrados de miedo e inseguridad, se abrió el camino hacia un nuevo objetivo político. Desde los años ochenta en adelante, los departamentos de policía y las autoridades gubernamentales de Estados Unidos y Gran Bretaña han comenzado a introducir declaraciones sobre sus misiones y prácticas que asumen la reducción del miedo al delito como una meta política en sí misma.[46]

Los primeros análisis sobre este problema intentaron sugerir que buena parte del miedo al delito era irracional y podría desvanecerse a través de una buena dosis de información fiable. Como consecuencia de ello, a mediados de la década de 1980, el Home Office (Ministerio del Interior) se embarcó en una campaña publicitaria que utilizaba datos de la Encuesta Nacional de Victimización de Gran Bretaña para mostrar que el miedo al delito del público frecuentemente era exagerado o errado cuando se lo confrontaba con el riesgo de victimización real.[47] Este intento de desacreditar el problema prontamente comenzó a ser percibido como una equivocación y los esfuerzos subsiguientes fueron más respetuosos con respecto a la fuerza e importancia de los miedos del público, más allá de la gran distancia que se verificaba entre estos miedos y los riesgos estadísticos involucrados. De esta forma, la policía reintrodujo las patrullas a pie y entusiastamente auspició el establecimiento de

esquemas de «neighbourhood watch»,* consciente todo el tiempo de que los resultados de las investigaciones empíricas demostraban que tales medidas eran mucho más efectivas en la producción de sensación de seguridad en el público que en la reducción real de las tasas de delito. En los años noventa, el modelo de actividad policial dirigido a mejorar la «calidad de vida» fue ampliamente adoptado, no en función de una creencia en su éxito comprobado –eso vino después–, sino porque era percibido como popular entre el público y capaz de cambiar las percepciones públicas en una dirección positiva.

La reubicando y redefinición de responsabilidades

En el curso de las décadas de 1970 y 1980, las autoridades gubernamentales fueron cada vez más conscientes de que el control del delito se encontraba «más allá del Estado» en dos sentidos cruciales y diferentes. El control del delito está «más allá del Estado» en el sentido de que las instituciones de la justicia penal estatal se encuentran muy limitadas en sus capacidades de control del delito y no pueden por sí mismas ser exitosas en el mantenimiento de la «ley y el orden».[48] Pero se encuentra también «más allá del Estado» en el sentido de que existen mecanismos de control del delito funcionando fuera de los límites del Estado, relativamente independientes de sus políticas públicas. Los esfuerzos dirigidos a enfrentar estos límites –primero reformando las instituciones estatales y, luego, movilizando y utilizando los mecanismos no estatales– han sido la base de las iniciativas más innovadoras del período reciente.

La comunidad como solución

Una solución constantemente recurrente frente al problema de las limitaciones de la justicia penal estatal ha sido el esfuerzo por reubicar la tarea del control del delito «en la comunidad». Al me-

* Ver nota del traductor, capítulo I, p. 55. [N. del T.]

nos desde la década de 1960, las autoridades de la justicia penal, haciéndose eco de los académicos y reformadores, han sostenido que sus tareas podrían ser desarrolladas más efectivamente fuera de las instituciones estatales, concretamente en aquéllas que denominaban instancias «comunitarias». Inspiradas en las críticas a las instituciones totales, los argumentos acerca de los riesgos del estigma y la exclusión y la creencia en el poder reparador de las relaciones comunitarias, ha existido toda una serie de iniciativas de reforma que identifican a la comunidad como el ámbito adecuado para el funcionamiento del control del delito y de la justicia penal. Desde la década de 1960 hemos visto desarrollarse un programa comunitario tras otro: correcciones comunitarias, policía comunitaria, castigo en la comunidad, prevención comunitaria del delito, justicia comunitaria, persecución comunitaria.[49] «La comunidad» se ha vuelto la solución omniabarcativa para todos los problemas de la justicia penal.

Muchos de estos desarrollos, por ejemplo, las medidas correccionales comunitarias y el «castigo en la comunidad», implican a funcionarios estatales que llevan adelante políticas estatales bajo el auspicio de organizaciones estatales. «Comunidad» en estos ejemplos significa solamente «no custodial» o «que funciona fuera de las prisiones y reformatorios». Pueden ser menos costosos que la institucionalización, generar menos estigmatización y privar en menor medida al delincuente de los apoyos de la familia y del trabajo, pero son, en realidad, sanciones estatales, con poco o ningún involucramiento de actores no estatales. Otras medidas implican a la «comunidad» de una forma más innovadora y radical, buscando responder a las preocupaciones y enrolar los esfuerzos de los residentes y las organizaciones del vecindario. La policía comunitaria y la prevención comunitaria del delito, en particular, buscan generar el apoyo de agencias del voluntariado, grupos de residentes y el sector comercial, uniendo los esfuerzos de control social de estos cuerpos y alineándolos con los esfuerzos de las agencias oficiales de control del delito.

La policía comunitaria comenzó a desarrollarse hacia fines de la década de 1960, en gran medida como una respuesta frente a los estilos de actividad policial reactivos y distantes que se adoptaron previamente en esa misma década. Frecuentemente impulsada por desórdenes urbanos o el quiebre de la relación entre el público y la policía en vecindarios de las minorías, la policía comunitaria intenta mejorar la imagen policial trabajando más cerca de y siendo

más sensibles a las organizaciones y líderes de la comunidad local. Rondas policiales, agentes de policía encargados de la vinculación con las escuelas, mecanismos de consulta al público e incluso un cierto grado de responsabilidad y de obligación de rendir cuentas a escala local: todos estos métodos son visualizados como importantes vías para asegurar un adecuado nivel de cooperación por parte del público y para eludir la imagen de la policía como un hostil ejército de ocupación.

Hacia la década de 1980 la policía comunitaria se transformó en una retórica omniabarcativa y era usada para describir todas y cada una de las prácticas policiales, aun cuando fueran claramente tradicionales.[50] Más allá de esta fachada retórica, sin embargo, existían, de hecho, algunos nuevos desarrollos significativos en la actividad policial contemporánea. El más importante de los mismos fue el esfuerzo cada vez mayor para alcanzar y enrolar las actividades de actores no estatales, ligando sus prácticas informales de control del delito a las actividades formales desarrolladas por la policía misma. Esta política de enrolamiento, reforzada y alentada por los esquemas de prevención comunitaria del delito utilizando los mismos principios, dio lugar a una estrategia autoconsciente que se ha transformado en un aspecto fundamental de la política gubernamental en los años ochenta y noventa tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos.

La estrategia de responsabilización

El intento de extender el alcance de las agencias estatales vinculándolas a las prácticas de actores en el «sector privado» y en «la comunidad» podría ser descrito como una *estrategia de responsabilización*.[51] Involucra una manera de pensar y una variedad de técnicas diseñadas para cambiar la manera en que los gobiernos actúan sobre el delito. En lugar de enfrentar el delito de forma directa por medio de la policía, los tribunales y las prisiones, esta estrategia promueve un nuevo tipo de acción indirecta en el que las agencias estatales generan acciones por parte de organizaciones y actores no estatales. El resultado esperado es una red fortalecida de control del delito, más o menos dirigida, más o menos informal, que complementa y extiende los controles formales de la justicia penal estatal. En lugar de imaginar que pueden monopolizar el

control del delito o ejercitar sus poderes soberanos sin prestar atención en absoluto los poderes de otros actores, las agencias estatales adoptan ahora una relación estratégica con otras fuerzas de control social. Intentan construir alianzas más amplias, enrolando los poderes «gubernamentales» de los actores privados y moldeándolos de acuerdo a los fines del control del delito.[52]

Ésta es la esencia del nuevo enfoque en materia de prevención del delito que ha sido desarrollado por los gobiernos de Estados Unidos y (especialmente) Gran Bretaña en las últimas dos décadas. Es también un elemento crucial en las políticas de policía comunitaria, propiamente hablando. Las expresiones clave de esta nueva estrategia son «asociación», «alianza público-privada», «cooperación interagencial», «enfoque multiagencial», «activación de las comunidades», «creación de ciudadanos activos», «ayuda para la autoayuda» y «coproducción de seguridad». *El objetivo fundamental* es distribuir responsabilidades en materia de control del delito en agencias, organizaciones e individuos que operan fuera de la justicia penal estatal y persuadirlos de actuar apropiadamente.[53]

Esta tarea «responsabilizante» se hace mucho más difícil tanto en función de la anterior división del trabajo en el campo como por el supuesto, más antiguo, de que el Estado es siempre y exclusivamente la autoridad responsable en materia de control del delito. Como señalan Engstad y Evans, es difícil persuadir a las organizaciones privadas para que asuman responsabilidades en algo que continúan considerando una función pública:

> Resulta muy poco probable que el grupo o entidad corporativa a quien se pretende transferir responsabilidades reconozca inmediatamente que su propiedad o actividad están generando una presión importante sobre los recursos policiales, así como que acepte que tiene un deber, en la medida de sus competencias, en materia de control del delito y lleve adelante acciones adecuadas al respecto. En nuestra perspectiva, el fracaso de muchos esfuerzos en materia de control del delito pueden ser atribuidos a la ausencia de algunos medios para asegurar que los miembros de la comunidad acepten y efectivamente asuman sus responsabilidades.[54]

Redistribuir las tareas del control del delito, hacer a otros responsables, multiplicar el número de autoridades efectivas, formar alianzas, estructurar las cosas de manera tal que los deberes en materia de control del delito sucedan a comportamientos generadores

de delito, éstas son las nuevas metas institucionalmente radicales que se intentan alcanzar actualmente. La justicia penal estatal, al menos en esta área, se ha despojado de su estilo «soberano» de gobierno a través de la conducción de arriba hacia abajo y ha desarrollado una forma de regulación que se acerca a aquélla descrita por Michel Foucault como «gubernamentalidad», una modalidad que involucra el enrolamiento de otros, la formación de incentivos y la creación de nuevas formas de acción conjunta.[55] ¿Cómo el Estado ha emprendido esta nueva tarea de incentivar la acción por parte de otros? ¿Cómo ha logrado «estimular nuevas formas de comportamiento», «detener hábitos consolidados» y organizar «la distribución adecuada de las cosas»?[56]

El primer paso es «identificar a las personas y organizaciones que tienen la capacidad de reducir efectivamente las oportunidades delictivas y analizar quiénes tienen la responsabilidad de hacerlo y si es posible reforzar dicha responsabilidad».[57] Este análisis identifica un serie de blancos y técnicas de persuasión. La más simple, pero al mismo tiempo la de mayor alcance, es la campaña publicitaria, que tiene como blanco al público en su conjunto. Estas campañas, llevadas adelante a través de la publicidad televisiva y el reparto masivo de folletos informativos en viviendas y comercios, están dirigidas a generar conciencia pública, interpelar a los ciudadanos como potenciales víctimas, crear una sentido del deber, conectar a la población con las agencias de control del delito y colaborar en la producción de un cambio en las formas de pensar y actuar de aquellos que se encuentran involucrados.[58] Objetivos similares son los que guían a la policía cuando ofrece ayuda experta y alienta a los residentes y grupos de autoayuda conformados por ciudadanos para formar iniciativas de prevención del delito como los «block watch»* o los «neighbourhood watch», incrementando su conciencia sobre el delito y ligándolos más estrechamente a las autoridades públicas.

Los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos han establecido toda una serie de organizaciones cuasigubernamentales como el National Crime Prevention Council (Consejo Nacional de Prevención del Delito), el Crime Concern UK (Preocupación por el

* El llamado «block watch» es una variante del «neighbourhhod watch» que tiene la peculiaridad de concentrarse exclusivamente en una manzana de casas. Ver N. del T., p. 55, capítulo I. [N. del T.]

Delito en Gran Bretaña) y los esquemas de «ciudades más seguras». Sus metas son el establecimiento de proyectos de prevención del delito y «seguridad comunitaria» y, más en general, la creación de estructuras locales que ayuden a gobernar los problemas de delito por medio de la cooperación interagencial y la activación de iniciativas privadas. Dentro de las mismas agencias del Estado, se han introducido cambios organizacionales para la persecución de estas metas, que incluyen el planeamiento estratégico, la cooperación interagencial y la toma de decisiones conjunta entre departamentos que previamente no tenían una comunicación fluida.

El mensaje recurrente de esta estrategia es que el Estado por sí solo no es, ni puede ser, el responsable de prevenir y controlar el delito.[59] Por primera vez desde la formación de la justicia penal estatal moderna, el gobierno ha comenzado a reconocer una verdad sociológica básica: que los procesos más importantes de producción de orden y conformidad son los procesos sociales fundamentales ubicados en el marco de las instituciones de la sociedad civil y no la amenaza incierta de las sanciones legales. El proyecto de construcción de un monopolio del Estado soberano ha comenzado a dar paso a un claro reconocimiento de la naturaleza dispersa y pluralista del control social efectivo. En esta nueva perspectiva, la tarea del Estado es, en lugar de consignar la tarea de control del delito a una única agencia especializada, sostener y aumentar estos múltiples actores y procesos informales.[60]

La nueva estrategia del Estado no consiste en ordenar y controlar sino, más bien, en persuadir y alinear, organizar y asegurar que otros actores cumplan su función. La lista es infinita: propietarios, residentes, comerciantes, productores, planificadores urbanos, autoridades escolares, gestores del transporte público, empleados, padres, ciudadanos... todos tienen que reconocer que tienen una responsabilidad al respecto. Deben ser persuadidos de ejercer sus poderes informales de control social y, si es necesario, modificar sus prácticas usuales para colaborar en la reducción de las oportunidades delictivas y fortalecer el control del delito. Las autoridades gubernamentales, en este campo de políticas públicas como en muchos otros, operan a través y sobre las fronteras que separaban el ámbito público del ámbito privado, intentando renegociar la cuestión de qué cosas son, propiamente, función estatal y cuáles no. Al hacerlo, están también comenzando a desafiar uno de los presupuestos básicos de la modernidad penal que daba por sentado que

el control del delito era una actividad especializada que debía estar concentrada en el marco de una institución estatal diferenciada.

En algunos casos, los efectos deseados son alcanzados simplemente a través de la exhortación, como cuando los productores de automóviles fueron persuadidos de construir sus productos incorporando un mayor nivel de seguridad o las compañías de seguros fueron alentadas a dar descuentos en aquellas zonas en las que operaban esquemas de «neighbourhood watch». Algunas veces, la persuasión puede adquirir la forma de un análisis de intereses; por ejemplo, cuando se les presentan a los comerciantes y empresas del centro de la ciudad los datos empíricos sobre el miedo al delito y cómo éste afecta a sus actividades comerciales, para alentarlos a adoptar prácticas de reforzamiento de la seguridad o cooperar en iniciativas conjuntas. A estos fines, a cada gobierno local en Gran Bretaña se le requirió que llevara adelante una «auditoría sobre el delito» a finales de la década de 1990. Cada vez más, la acción preventiva toma la forma de la gestación de estructuras de cooperación, interagenciales, que reúnen organizaciones públicas y privadas para iniciar proyectos locales o bien trabajan codo a codo con los «distritos para fortalecer los negocios», los cuales consideran la tranquilidad y seguridad del vecindario como un medio para obtener intereses comerciales.[61]

En ciertos casos se proponen métodos más enérgicos. Se ha sugerido repetidamente, por ejemplo, que el gobierno debería aplicar el principio de «paga quien contamina» a las actividades criminogénicas. En esta dirección, se podría impulsar a las firmas comerciales a que se esfuercen más para reducir el robo en los negocios, amenazándolas con imputarles los costos de la investigación y persecución de estos robos. O se podría amenazar a los productores de los «productos más deseados» con hacerlos parcialmente responsables de soportar los costos de los delitos a los que regularmente dan lugar.[62] Estos esquemas más severos –que tienen como objetivo distribuir los costos, así como también las responsabilidades en materia de control del delito– se articularían perfectamente con las políticas neoliberales de privatización y reducción del gasto público, pero hasta aquí sólo han sido, en su mayor parte, sugerencias, amenazas más que políticas públicas. Existe realmente una fuerte oposición a la penalización de los «proveedores» de oportunidades delictivas que contrasta marcadamente con el entusiasmo con el que los «consumidores» de las mismas son castigados.

La motivación que hay detrás de estos desarrollos «responsabilizantes» no es meramente deshacerse de funciones estatales problemáticas, aun cuando el hecho de compartir responsabilidades es claramente una estrategia atractiva para las autoridades de la justicia penal que esperan eludir, de esta forma, ser culpados de los fracasos de sus organizaciones. Tampoco se trata simplemente de la «privatización» del control del delito, aunque la intención de reducir los costos estatales es ciertamente un factor que incide y uno de los efectos de la estrategia ha sido estimular ulteriormente el mercado de la seguridad privada en expansión. Más bien, se trata de una nueva concepción acerca de cómo ejercer el poder en el campo del control del delito, una nueva forma de «gobierno a distancia» que introduce principios y técnicas de gobierno que actualmente se encuentran bien consolidadas en otras áreas de las políticas económicas y sociales.[63]

Las nuevas criminologías de la vida cotidiana

Uno de los desarrollos más significativos de las últimas dos décadas ha sido el surgimiento de un nuevo estilo de pensamiento criminológico que ha logrado atraer el interés de los funcionarios gubernamentales. Con el declive de las justificaciones correccionalistas de la justicia penal y frente al dilema contemporáneo del control del delito, los funcionarios gubernamentales han ido descubriendo gradualmente una afinidad electiva entre sus propias preocupaciones prácticas y este nuevo género de discurso criminológico. Este nuevo género –que podría denominarse, las *nuevas criminologías de la vida cotidiana*– ha incidido escasamente en la opinión pública, pero ha funcionado como un soporte crucial de muchas de las políticas públicas recientes. Es posible rastrear su influencia no sólo en la estrategia responsabilizante y en los nuevos aparatos de la prevención del delito, sino también en las recientes políticas de disuasión e incapacitación penal. Esta nueva forma de pensar se ha transformado, rápidamente, en una de las tendencias fundamentales de la criminología oficial, moldeando políticas gubernamentales y prácticas organizacionales tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña. A pesar de su carácter esencialmente práctico y ateórico, esta nueva forma de pensar expresa muy bien algunas de las formas clave en que el campo del control del delito está siendo reconfigurado actualmente.

Las nuevas criminologías de la vida cotidiana son un conjunto de marcos teóricos afines que incluyen la teoría de las actividades rutinarias, del delito como oportunidad, del análisis de los estilos de vida, de la prevención situacional del delito y ciertas versiones de la teoría de la elección racional.[64] El elemento que sorprende en estas diversas criminologías es que todas ellas parten de la premisa de que el delito es un aspecto normal y habitual de la sociedad moderna. Por lo tanto, cometer un delito no requiere una motivación o disposición especial, una anormalidad o patología. En contraste con las criminologías precedentes, que partían de la premisa de que el delito era una desviación con respecto a la conducta normal y civilizada que resultaba explicable en función de una patología individual o una socialización defectuosa, las nuevas criminologías consideran el delito como *parte* de la interacción social normal, explicable en función de patrones motivacionales *comunes*. El delito pasa a ser visualizado como un riesgo habitual que debe ser calculado, o como un accidente que debe ser evitado, más que como una aberración moral que debe ser especialmente explicada.

En el pasado, la criminología oficial había usualmente considerado el delito *retrospectiva* e *individualmente*, a los fines de clasificar las faltas individuales e imponer castigos y terapias. Las nuevas criminologías tienden a visualizar el delito *prospectiva* y *agregadamente*, a los fines de calcular los riesgos y diseñar medidas preventivas. El cambio de perspectiva resulta significativo en sus consecuencias intelectuales y prácticas, dado que abre toda una serie de nuevas formas de pensar y actuar sobre el delito. Pero es también significativo en términos institucionales, como un signo de un campo cambiante, porque implica una visión del problema del delito que ya no es la de la justicia penal estatal. Hasta este momento, y a pesar de los argumentos intelectuales en sentido contrario, la criminología oficial (y buena parte de la criminología académica) consideraba el problema del delito desde la perspectiva del sistema de justicia penal, insistía en ver el delito como un problema de individuos delincuentes y tendía a ver a los delincuentes tipificados en aquellas personas que se encontraban bajo custodia. Las nuevas criminologías rechazan este punto de vista institucional, visualizando el delito desde una perspectiva económica y social que nada tiene que ver con el proceso de aplicación de la ley. La adopción oficial de las nuevas criminologías de la vida cotidiana representa por tanto un importante cambio de perspectiva por parte de las au-

toridades de la justicia penal y muestra la disminución de la fuerza de la epistemología institucional que previamente configuró las formas de pensar y actuar en este campo.

Este nuevo enfoque criminológico surge en un contexto en que las tasas de delito elevadas se dan por descontadas y en que los estudios de victimización y autodenuncia muestran la normalidad del delito. Su emergencia es un testimonio del declive de la credibilidad de la justicia penal estatal o, al menos, del mito de su capacidad soberana para controlar el delito por sí misma. Muchas de las prescripciones prácticas que derivan de estas teorías no están dirigidas a agencias estatales como la policía, los tribunales o las prisiones, sino *más allá* de los aparatos estatales, a las organizaciones, instituciones e individuos de la sociedad civil. Las teorías, simplemente, dan por descontado que la justicia penal estatal tiene una capacidad limitada y se dirigen al mundo de la vida cotidiana como el ámbito apropiado en el que se debe concentrar la atención.

Del mismo modo en que fortalecieron a agencias diferentes, estas nuevas teorías identificaron blancos diferentes y nuevos medios para abordarlos. Sus programas de acción no están dirigidos a todos y cada uno de los individuos delincuentes, sino a la conducta de las víctimas potenciales, a las situaciones criminogénicas, a aquellos hábitos de la vida cotidiana que crean oportunidades delictivas como una consecuencia inesperada. Mientras la vieja criminología estaba preocupada por disciplinar a individuos delincuentes o castigar a sujetos de derecho, el nuevo enfoque identifica oportunidades delictivas recurrentes y busca gobernarlas desarrollando controles situacionales que las transformarían en menos tentadoras o menos vulnerables. Los nuevos objetos del control son las situaciones criminogénicas, los productos más deseados, los lugares que concentran un mayor nivel de delito. El supuesto del que se parte es que «la ocasión hace al ladrón» y no a la inversa. Este enfoque promete maximizar los beneficios fruto del esfuerzo, dado que centra su atención en aquellos elementos del encuentro delictivo que son más fijos, identificables y predecibles. Como señala Nigel Walker: «los potenciales delincuentes son numerosos y no son siempre reconocibles. Al contrario, por lo menos sabemos cuáles son las propiedades que debemos proteger y dónde están».[65]

Ésta es, en efecto, una «criminología de la provisión» que modifica riesgos, redistribuye costos y crea desincentivos. Intenta enraizar controles en el tejido de la interacción normal, más que sus-

penderlos por encima de la misma bajo la forma de la dominación soberana. En lugar de confiar en la amenaza incierta de las sanciones disuasivas o en la dudosa habilidad de la policía para atrapar a los bandidos, pone en movimiento un conjunto más mundano de reformas, diseñadas no para cambiar a las personas, sino para rediseñar objetos y reconstruir situaciones. Se requieren miles de pequeños ajustes. Reemplazar el dinero en efectivo por tarjetas de crédito. Instalar trabas en los volantes de los automóviles. Emplear asistentes en los estacionamientos y usar cámaras de un circuito cerrado de televisión para vigilar las calles del centro de la ciudad. Coordinar los horarios de cierre de las discotecas y bares rivales. Establecer autobuses que funcionen a altas horas de la noche y rutas especiales a y desde los estadios en donde se desarrollan partidos de fútbol. Asesorar a los comerciantes sobre seguridad. Alentar a las autoridades locales a coordinar las diversas agencias que intentan gobernar el delito. Recordar a los ciudadanos la necesidad de que aseguren sus propiedades y supervisen sus vecindarios.

En contraste con la criminología correccionalista, este enfoque ya no presenta al Estado y sus agencias como si fueran los actores fundamentales o inmediatos en las tareas del control del delito. Y en la medida en que articula una imagen del sujeto delincuente, esta figura no es ya la del inadaptado pobremente socializado necesitado de ayuda sino, en cambio, la del consumidor oportunista, cuyas actitudes no pueden ser modificadas pero cuyo acceso a ciertos bienes sociales puede ser obstaculizado. Esta figura del delincuente –algunas veces definido como el «hombre situacional»– no tiene límites morales fuertes o controles internos efectivos, más allá de una capacidad para calcular racionalmente y una saludable voluntad de obtener placer.[66] En las manos de otros autores, esta imagen podría comprenderse como una forma de crítica cultural o como un análisis de las costumbres consumistas contemporáneas. Pero no existe insinuación irónica alguna en la prosa monótona e inexpresiva de los textos de la nueva criminología.

Aun cuando el efecto fundamental de estas criminologías ha sido alentar nuevas formas de acción «más allá del Estado», también han ayudado a revivir modos de actuar más tradicionales. Los discursos criminológicos son siempre polivalentes en su relación con la acción práctica, por lo que no debemos sorprendernos de que las nuevas criminologías de la vida cotidiana hayan influenciado las políticas públicas en más de un sentido. Del mismo modo en

que estos discursos han sido puestos en funcionamiento en estrategias de prevención acordes con las nuevas condiciones de la modernidad tardía, han jugado también un papel en el renacimiento de estrategias más antiguas que ignoran estas condiciones y descansan en los poderes penales tradicionales del Estado soberano. La descripción desnuda y esquelética de la motivación humana desarrollada por la teoría de la elección racional ha ayudado a los partidarios de la prevención situacional del delito a cambiar el eje del control del delito, desde las disposiciones individuales hacia las oportunidades situacionales. Pero esta misma concepción de la elección racional también trae aparejadas implicaciones con respecto a la efectividad de las amenazas penales que la han hecho útil en el marco de una estrategia un tanto diferente y menos innovadora: el renovado uso de las condenas penales severas como medios para disuadir la conducta delictiva.[67]

Las teorías de la elección racional resucitan un enfoque utilitarista y simplista de la conducta delictiva que desde hace mucho tiempo había quedado desplazado por las teorías positivistas y sociológicas. Mientras la criminología correccionalista entendía la conducta delictiva como un producto de las influencias sociales y los conflictos psicológicos y consideraba al delincuente como un sujeto difícil de comprender que no controla completamente su comportamiento, el modelo de la elección racional considera los actos delictivos como una conducta calculada que intenta maximizar los beneficios, como consecuencia de un proceso simple de elección individual. Este modelo representa el problema del delito como una cuestión de oferta y demanda, en el marco de la cual el castigo opera como un mecanismo de establecimiento de precios.[68] Considera a los delincuentes como oportunistas racionales o delincuentes profesionales cuya conducta es disuadida o desinhibida por la puesta en marcha de desincentivos, un enfoque que hace de las penalidades disuasivas un mecanismo evidente de reducción del delito. Mientras la criminología correccionalista trata el delito como un problema que posee diversas dimensiones –social, temporal y psicológica–, el modelo de la elección racional lo trata como si fuese una función del precio.

El corolario penalógico es que la preocupación por las «causas profundas», los «problemas sociales» y las «necesidades individuales» es desplazada por una singular focalización en «establecer los precios» y un esfuerzo por asegurar que las consecuencias penales del delito sean lo suficientemente rápidas, ciertas y severas

para operar como un efectivo desincentivo. Luego de más de un siglo de investigaciones desde las ciencias sociales que han complicado y refinado la explicación del delito; luego de una gran cantidad de evidencias acumuladas que demuestran que los actos delictivos están típicamente enraizados en y son producidos por ciertas relaciones psicológicas y sociales, los análisis de la elección racional han borrado, abruptamente y sin ceremonia alguna, toda esta complejidad y estos descubrimientos empíricos. Con la certeza de los filósofos de gabinete y de los planificadores económicos insisten en que el delito es, después de todo, simplemente una cuestión de elección racional o que, en todo caso, debe ser tratado como si lo fuese.[69] Sería erróneo decir que la criminología de la elección racional ha causado el giro hacia leyes penales más severas y hacia una mayor utilización de las amenazas disuasivas. Pero es ciertamente plausible argumentar que este tipo de razonamiento ha contribuido a legitimar estas políticas más duras y a darles una apariencia de respetabilidad. La política penal, como la asistencia social a los pobres, ha redescubierto la disciplina del mercado y la pureza de los desincentivos coercitivos.

En el contexto político reaccionario de los años ochenta y noventa, con su escepticismo acerca de los programas del welfare y su énfasis en la responsabilidad individual, la simplicidad de una narrativa que culpa al delincuente, silencia las excusas, ignora las causas de fondo y ve el castigo de los malhechores como la respuesta adecuada, genera una atracción popular y política que va mucho más allá de sus méritos criminológicos. Era como si el hecho de haber concedido tanta atención criminológica al delincuente y haber desarrollado análisis tan exquisitos sobre la etiología delictiva, de repente, hubiera sido calificado de moralmente degenerado y políticamente inaceptable. Esta reacción cultural contra lo que Ronald Reagan llamó las «teorías sociales blandas» y las «seudointelectuales apologías del delito» ha sido memorablemente comprimida en la insistencia poco cuidada y reaccionaria de James Q. Wilson: «Las personas malvadas existen. Nada es útil excepto separarlas de las personas inocentes», una afirmación que simultáneamente reafirma el sentido común más simplista, renuncia a los programas sociales y rehabilitadores y descarta el proyecto en su conjunto de una criminología científica y social.[70] Que una posición como ésta pueda ser sostenida por un prominente analista político de Harvard y repetidamente retomada como si fuera una intuición de gran mérito, es

una prueba del clima político y cultural que se formó en torno a las políticas de control del delito en los años ochenta.

Respuestas no adaptativas: negación y *acting out*

Estas políticas disuasivas y las teorías utilitaristas que las han racionalizado son parte de una segunda línea de desarrollo de las políticas públicas, más politizada, populista y reaccionaria. Hasta aquí, he estado describiendo una serie de respuestas adaptativas a lo que he denominado el «nuevo dilema» del control del delito en la sociedad tardomoderna. Más allá de lo que uno piense de las mismas y de los muchos problemas que plantean, estas estrategias están caracterizadas por un alto nivel de racionalidad y creatividad administrativas. Las agencias involucradas, a lo largo del tiempo, han reconocido el dilema que enfrentan (o al menos, una versión del mismo) y han respondido a sus desafíos revisando sus prácticas, renegociando sus relaciones externas y construyendo nuevas instituciones. Pero estos desarrollos constituyen sólo un aspecto de una respuesta profundamente contradictoria. Mientras la maquinaria administrativa del Estado ha ido diseñando estrategias, adaptándose a sus limitaciones y ajustándose a las transformaciones del contexto social, la maquinaria política estatal se ha entregado repetidamente a una forma de evasión y negación que es prácticamente histérica, en el sentido clínico del término.[71]

Esta reacción política se ha hecho más pronunciada a medida que las condiciones del discurso político han ido cambiando a lo largo del tiempo. En el curso de las décadas de 1980 y 1990 la toma de decisiones políticas en esta área se volvió más intensamente politizada, más expuesta al riesgo político y más sujeta al escrutinio público y de los medios masivos de comunicación. A medida que el delito y el castigo se transformaron en cuestiones electorales muy importantes, los partidos políticos del gobierno y de la oposición comenzaron a competir para ser reconocidos como «duros» con el delito, preocupados por la seguridad pública y capaces de reestablecer la moralidad, el orden y la disciplina frente a los corrosivos cambios sociales de la modernidad tardía. Así, mientras la agenda neoliberal de privatización, competencia en el mercado y restricción del gasto público dio forma a buena parte de la reforma administrativa que el gobierno puso en marcha en las agencias de

la justicia penal detrás del escenario, fue una agenda neoconservadora muy diferente la que definió el costado público de la política penal. En lugar de reconocer los límites del Estado soberano y adaptarse a ellos, la agenda política que gobernó estas políticas de alto perfil público fue «restablecer la confianza pública» en la justicia penal a través de la afirmación de los valores de la disciplina moral, la responsabilidad individual y el respeto de la autoridad. En la política penal, como en la política del welfare, el imperativo fue la reimposición del control, usualmente por medios punitivos. En ambos casos, la población escogida como aquella que resultaba más necesario controlar estaba compuesta por los pobres, los negros de las ciudades y la juventud marginada de clase trabajadora.

Desechando las evidencias empíricas acerca de que el delito no sufre un impacto inmediatamente como consecuencia de las condenas más severas, de nuevas facultades policiales o de un mayor uso del encarcelamiento, las legislaturas han adoptado repetidamente un estilo punitivo de «ley y orden». Al hacerlo, rutinariamente niegan las limitaciones que son reconocidas por sus propios administradores. Lejos de adaptarse a los límites del poder estatal en este campo, buscan expandir y reafirmar estos poderes a través del ejercicio del poder soberano. De los muchos ejemplos posibles en este sentido, el más claro es el cambio radical de actitud del Home Secretary Michael Howard en 1993, quien introdujo nuevas leyes instaurando condenas obligatorias con la declaración: «¡La prisión funciona!», sólo unos meses después de que su propio gobierno hubiera declarado públicamente que «el encarcelamiento es una forma costosa de hacer peores a las malas personas».[72] El resultado de este apoyo oficial al poder de castigar y de la negación de sus limitaciones ha sido un drástico y sostenido incremento en la población penitenciaria en Gran Bretaña desde 1993 hasta la actualidad. Pero esto empalidece en comparación con la negación extraordinaria que implicó la «Guerra contra las Drogas» del gobierno de Estados Unidos, la cual ha transformado completamente el control del delito en ese país y ha llenado un sistema penitenciario gigantesco con cantidades desproporcionadas de negros pobres. Este intento increíblemente costoso y en gran medida fútil de modificar un patrón de conducta difundido y profundamente consolidado por medio del castigo legal tiene todas las características de un Estado soberano que lidia con sus limitaciones negando que existan. En función de la necesidad políticamente urgente de «ha-

cer algo» decidido con respecto al delito, en un contexto en que el gobierno federal en gran medida carece de jurisdicción (las otras áreas del control del delito son prerrogativa de los Estados y de los gobiernos locales), la guerra contra las drogas fue el intento por parte de Estados Unidos de «sólo decir no». Desechando las evidencias empíricas acerca de que los niveles de consumo de drogas ya estaban declinando, que el uso de drogas no se ve afectado por la imposición de penalidades, que la criminalización trae aparejada sus propias patologías (fundamentalmente, la violencia en las calles y la falta de respeto hacia las autoridades) y que declarar una guerra contra las drogas es, de hecho, declarar una guerra contra las minorías, el gobierno de Estados Unidos procedió a declarar tal guerra y persistió llevándola adelante, a pesar de todos los indicadores de sus fracasos.[73] ¿Por qué? Porque los grupos más adversamente afectados no tienen poder político y son ampliamente considerados como peligrosos y no merecedores de ayuda; porque los grupos menos afectados pueden sentirse seguros porque algo se está haciendo y la ilegalidad no es tolerada; y porque pocos políticos desean oponerse a una política pública cuando hay tan pocos beneficios políticos a obtener por el hecho de hacerlo.

Otras medidas legislativas podrían ser descritas como una forma de *acting out*, es decir, consistían en una forma de actuar irreflexiva e impulsiva que eludía cualquier reconocimiento realista de los problemas subyacentes, proveyendo al mismo hecho de actuar su propia forma de gratificación y consuelo. Muchas de las leyes sancionadas en la década de 1990 –la ley de Megan, las leyes de «tres *strikes* y estás afuera», las leyes sobre predadores sexuales, la reintroducción de la prisión para niños, los registros de pedófilos y las condenas obligatorias– fueron de este tipo y podrían comprenderse mejor en estos términos. Estas medidas están diseñadas para ser acciones catárticas y expresivas, llevadas adelante para denunciar el delito y reasegurar al público. Su capacidad para controlar delitos futuros, aun cuando es siempre afirmada ruidosamente, es frecuentemente dudosa y, en todo caso, resulta menos importante que su capacidad inmediata para proclamar el sentimiento público, proveer una respuesta instantánea y funcionar como una medida de venganza que puede, en sí misma, ser considerada un logro. Estas medidas, habitualmente, son tomadas en el marco de una gran indignación pública generada por delitos violentos de carácter extraordinario, frecuentemente involucrando de modo confuso confrontaciones ar-

quetípicas entre un delincuente peligroso poco controlado y una víctima indefensa de clase media.[74] Y dado que las legislaturas –particularmente en Estados Unidos– se encuentran ahora en una camino belicista con respecto al delito y ejercen control directo sobre los niveles de punitividad, el sistema está configurado de forma tal que permite producir una respuesta instantánea.

Desde el punto de vista de los actores políticos, los argumentos más sutiles del realismo penalógico se transforman en consideraciones secundarias fácilmente subordinadas a los fines políticos.[75] Su preocupación más apremiante es hacer algo decisivo, responder con efectos inmediatos a la indignación pública, demostrar que el Estado está al mando y que está dispuesto a usar sus poderes para mantener «la ley y el orden» y proteger al público respetuoso de las leyes. Algunas de éstas –como la reintroducción del encadenamiento de grupos de presos, los «boot camps», los castigos vergonzantes y los intentos de hacer revivir los castigos corporales– son claramente «hechas para la televisión», lo que traiciona su propósito principal.[76] Algunas –como las condenas obligatorias, las leyes de «verdad en la condena» y la pena de muerte– tienen un carácter absolutista diseñado para asegurar a un público desconfiado que el sistema no lo traicionará una vez que el caso se encuentre fuera de su vista. Otras –como la notificación a la comunidad, las leyes sobre los predadores sexuales, las prisiones de supermáxima seguridad, la vigilancia electrónica y la recriminalización de la justicia juvenil– involucran argumentos sobre la seguridad pública de dudosa eficacia y una punitividad casi no disimulada que revela una completa falta de consideración de los derechos o la humanidad de las personas sancionadas.[77] Estas políticas públicas se hacen particularmente relevantes cuando una inseguridad más general –derivada de la precariedad de las relaciones sociales y económicas en la sociedad tardomoderna– es difusamente experimentada y cuando se considera que el Estado ha fracasado en sus esfuerzos por brindar seguridad física y económica a grupos sociales clave. La política del control del delito provee a estas emociones una población ya constituida, profundamente impopular, como blanco contra el cual pueden ser dirigidas.

Michel Foucault, en su descripción de la ejecución de Robert Damiens en 1757, demostró a través de vívidos detalles cómo los castigos crueles han sido utilizados desde hace mucho tiempo para reafirmar la fuerza de la ley y reactivar el mito del poder sobera-

no.[78] Y aun cuando los regímenes democráticos actuales no se asemejan mucho a aquél de Luis XV, cada vez que las autoridades estatales «emprenden la guerra contra el delito», haciendo florecer sus poderes penales para condenar a aquellos que han violado la ley a la muerte o a la privación de la libertad de por vida, están deliberadamente empleando las mismas tácticas arcaicas. Más allá de que uno considere esto una manipulación cínica de las emociones colectivas para obtener beneficios políticos o un intento de buena fe de dar expresión, democráticamente, a los sentimientos populares, el resultado es el mismo. La toma de decisiones políticas se vuelve una forma de *acting out* que desplaza las complejidades y el carácter necesariamente a largo plazo del control del delito *efectivo* en favor de las gratificaciones inmediatas de una alternativa más *expresiva*.[79] La creación de la ley se transforma en una cuestión de gestos vengativos dirigidos a tranquilizar a un público preocupado y a darle la razón al sentido común, más allá de la inadecuación de estos gestos para enfrentar el problema subyacente. Un espectáculo de fuerza punitiva contra ciertos individuos es utilizado para reprimir cualquier tipo de reconocimiento de la incapacidad del Estado para controlar el delito en niveles aceptables. Una predisposición a impartir castigos severos a los delincuentes mágicamente compensa el fracaso en brindar seguridad a la población en general.

No debería causar sorpresa el hecho de observar que los administradores y profesionales de la justicia penal, frecuentemente, se oponen de forma implacable a este tipo de legislación y tienden a diluir sus efectos en el proceso de implementación.[80] Las medidas «populistas», «punitivas» (como las leyes de «tres *strikes* y estás afuera» con las condenas obligatorias que implican), que están destinadas a abolir toda discreción administrativa y son sancionadas con muy poco apoyo por parte de los expertos son particularmente impopulares y han generado diversos subterfugios y procedimientos evasivos que permiten a fiscales y jueces eludir su aplicación.[81] Pero, por supuesto, el conflicto entre los actores políticos y administrativos funciona en ambas direcciones y es así que los funcionarios electos frecuentemente tienen una relación muy difícil con las medidas administrativas de «adaptación» que he descrito más arriba. Durante los años ochenta y noventa, los gobiernos se han visto frecuentemente embarazados por incidentes o investigaciones periodísticas que revelan escasa aplicación de la ley por parte de la policía, senten-

cias y decisiones de libertad bajo fianza indulgentes de los tribunales, escasa seguridad en las prisiones o la liberación de un delincuente condenado que subsiguientemente vuelve a cometer un delito, siendo el caso de Willie Horton un ejemplo paradigmático. Estrategias tales como la «reducción del ámbito de la desviación» o la «redefinición del éxito», aun cuando les parezcan razonables a los profesionales, pueden conmocionar al periodismo o al público como escandalosas y, usualmente, son los funcionarios electos más que los administradores quienes son responsabilizados del asunto. Algunos de los desarrollos fundamentales de los años ochenta y noventa –como «la verdad en la condena», «la prisión funciona» y «tolerancia cero»– han sido intentos políticos de recuperar la confianza pública luego del descrédito de las estrategias adaptativas que se transformaron en fuente de inconvenientes políticos.[82] Y muchas de las medidas de «endurecimiento» de la década de 1990 han sido dirigidas a revertir las políticas adaptativas de reducción del gasto público que habían sido adoptadas silenciosamente en las décadas precedentes.[83]

Aquí se observa claramente el mito del Estado soberano y su recuperación frente a todas las evidencias en sentido contrario. Para los actores políticos, frente a las presiones inmediatas de la indignación pública, las críticas de los medios masivos de comunicación y la competencia electoral sobre el tema del delito, resulta extremadamente difícil desembarazarse de la responsabilidad por el control del delito y señalar los límites del Estado en la materia. Pocos gobiernos han hecho esto públicamente o por un período de tiempo más o menos prolongado. Frente a estas presiones, el atractivo esencial y persistente de la respuesta «soberana» frente al delito (y sobre todo de las leyes vengativas que crean sanciones penales más severas y facultades policiales más amplias) es que puede ser representada como una intervención inmediata, confiada y fiable. Tal acción brinda la impresión de que *algo se está haciendo*, aquí, ahora, decidida y rápidamente. Como la decisión de declarar una guerra, la decisión de infligir castigos crueles o ampliar las facultades policiales es un ejemplo de la forma soberana de acción estatal.[84] No es necesaria la cooperación, ni la negociación, ni plantearse si puede o no «funcionar». Estas medidas son actos soberanos de los cuales puede esperarse que susciten un amplio apoyo popular y que generen poco en términos de oposición política organizada. El resultado global de estos actos soberanos en Gran Bretaña durante los años noventa ha sido el crecimiento sin prece-

dentes de la severidad de las condenas penales y de las tasas de encarcelamiento. En Estados Unidos ha sido la emergencia del encarcelamiento masivo en una escala jamás experimentada en una democracia moderna y el renacimiento de un «Estado asesino» comprometido con la ejecución cada vez más rápida de un número cada vez mayor de delincuentes.[85]

Criminología e inconsciente colectivo

Estas medidas de mayor nivel de politización van acompañadas de un discurso criminológico que aparece como muy diferente a las criminologías de la vida cotidiana a las que hemos hecho referencia anteriormente. Mientras estas últimas «normalizan» a los delincuentes, pintándolos como oportunistas racionales, apenas diferentes de sus víctimas, la criminología invocada por la estrategia del Estado soberano, en cambio, esencializa la diferencia. Frecuentemente, se articula de la mano de casos sensacionales de alto perfil público (es decir, casos altamente inusuales que son presentados como «demasiado frecuentes»). Se trata de una criminología que comercia con imágenes, arquetipos y ansiedades, en lugar de estar fundada en un análisis meticuloso y en los descubrimientos de la investigación científica. Al intentar, deliberadamente, hacerse eco de las preocupaciones públicas y de los prejuicios de los medios masivos de comunicación y su concentración en las amenazas más inquietantes, esta criminología, en efecto, resulta ser un discurso político del inconsciente colectivo, aun cuando proclama ser, en líneas generales, realista y «de sentido común», frente a las «teorías académicas». En sus tropos típicos e invocaciones retóricas, este discurso político descansa sobre una criminología arcaica del hombre criminal, el otro extraño. Algunas veces de forma explícita, más frecuentemente a través de referencias indirectas, el problema se remonta a los comportamientos amorales y deliberados de delincuentes peligrosos, que normalmente pertenecen a grupos culturales y raciales que tiene pocas semejanzas con «nosotros».

Con estas ideas en las espaldas, las políticas de control del delito pueden invocar imágenes del «criminal» que lo pintan (menos frecuentemente, la pintan) como profundamente antisocial. Los individuos delincuentes pasan a ser visualizados como «delincuentes de carrera», «adictos a las drogas», «jóvenes rudos y agresivos» y

«violentos» con pocas posibilidades de redimirse y escaso valor social. Algunos –particularmente los «pedófilos», los «predadores sexuales» y los jóvenes «superpredadores»– son evocados de una manera en que aparecen como escasamente humanos, siendo esencializada su conducta como «malvada» o «ignomiosa» y más allá de toda comprensión humana.[86] Comunidades enteras son anatematizadas hablando de una «underclass» que nada merece, encerrada en una cultura y un modo de vida que son tan extraños como amenazantes.

Éstas no son personas reales o siquiera categorías criminológicas. Son figuras imaginarias que operan como símbolos en un proceso político que explota lo que Mary Douglas ha llamado «los usos políticos del peligro». Los riesgos que se percibe que plantean, las ansiedades que generan, la sensación de desamparo que producen; todo ello funciona reforzando la necesidad sentida de imposición del orden y la importancia de una respuesta estatal firme. Tampoco son estas figuras representativas de los peligros reales que el delito indudablemente implica, ya que su inventario de riesgos se concentra casi exclusivamente en el delito callejero y olvida los serios daños que producen las organizaciones delictivas, los delincuentes de cuello blanco o, inclusive, los conductores de automóviles ebrios. Cada figura, en cambio, es seleccionada por su utilidad como «enemigo conveniente», una utilidad no sólo para la justicia penal estatal en su forma soberana sino también para una política social conservadora que acentúa la necesidad de la autoridad, los valores familiares y la resurrección de la moralidad tradicional.[87]

En esta retórica explosiva y en las políticas públicas reales a las que ha dado lugar, los delincuentes son tratados como especies diferentes de individuos violentos y amenazadores por quienes no podemos tener simpatía y a quienes no se puede ayudar efectivamente. Las explicaciones biológicas y genéticas sobre el delito y la violencia siempre han sido parte del repertorio criminológico, aun en el momento de auge del welfarismo penal, pero en los años ochenta y noventa las mismas se han hecho más relevantes en el discurso público y en ciertos sectores académicos, siendo el libro ampliamente leído de Wilson y Herrnstein *Crime and Human Nature* el ejemplo más conocido. Estos análisis reduccionistas ciertamente sustentan una criminología del otro y también impulsan los debates públicos sobre los supuestos vínculos entre raza y delito.

Pero fueron más importantes los que podrían definirse como análisis «culturalistas» del otro extraño, unos análisis que asumen que los delincuentes han nacido en el marco de la «cultura de la dependencia» de la «underclass», que carecen de toda habilidad laboral y de valores morales y que tienen hábitos de consumo de drogas, delito y fraude a la asistencia social.[88] En estos análisis, la realidad y humanidad de los individuos delincuentes es reemplazada por una imaginería que proviene de las películas de terror, como cuando el presidente Reagan invocaba «la cara desagradablemente pálida, con los ojos bien abiertos, una cara que pertenece a la realidad atemorizante de nuestra época: la cara de un predador humano [...] nada en la naturaleza es más cruel o más peligroso».[89] El público sabe, sin necesidad de que se lo digan, que estos «superpredadores» y delincuentes reincidentes son jóvenes varones pertenecientes a las minorías, atrapados en el mundo del delito, las drogas, las familias desarticuladas y la dependencia del welfare típico de la «underclass». La única respuesta práctica y racional a estos tipos, no luego de que hayan cometido un delito sino antes de que lo hagan, es «sacarlos de circulación» para proteger al público. Muchas de las medidas más politizadas de los últimos años –las condenas obligatorias, la incapacitación, el renacimiento de la pena de muerte– están diseñadas para hacer precisamente esto y no otra cosa.

La caracterización criminológica del «pedófilo» o delincuente que abusa sexualmente de niños es reveladora de otra forma. En Estados Unidos y Gran Bretaña, actualmente, estos delincuentes son un eje obsesivo de la discusión política y en los medios masivos de comunicación, en una medida claramente desproporcionada con respecto a la frecuencia de este tipo de delitos o a la cantidad de daño que produce cuando es comparado con perjuicios y desamparos más estructurales como la pobreza infantil, la mala asistencia de la salud o el maltrato de los padres con respecto a sus hijos. El pedófilo es representado típicamente como peligroso, compulsivo, inalcanzable, como una criatura irreformable que representa un grave riesgo para nuestras víctimas más inocentes y vulnerables; nuestros niños. Como buena parte de los peligros del mundo moderno, el pedófilo permanece oculto e invisible en nuestro entorno cotidiano, su «otredad» está escondida detrás de su aparente normalidad. Una vez identificado debe ser o bien marcado y separado o bien continuamente vigilado. Olvidemos que ese señalamiento

altamente estigmatizante contribuye al problema o que las predicciones de la peligrosidad futura son notoriamente no fiables: éstas son hesitaciones de una época más inocente. Dados nuestros compromisos culturales –nuestra exacerbada sensibilidad con respecto a los riesgos delictivos, nuestra urgencia obsesiva por gestionarlos, nuestra reducida preocupación por las libertades de toda persona que sea calificada de peligrosa–, la naturaleza oculta de la otredad criminal nos hace estar más determinados a actuar sobre la base de cualquier evidencia. La oscuridad quimérica de la diferencia criminal con la presunción de que tales personas son, en definitiva, distintas, es lo que guía la preocupación por marcar a aquellos que se han «revelado a sí mismos». Es lo que hace a la gente y a los diseñadores de las leyes estar completamente dispuestos a recoger cualquier signo que pueda ser de ayuda, ya sea un antecedente delictivo, la apariencia y los hábitos o, meramente, el color de la piel de la persona.

Las contradicciones de la criminología oficial

Si se considera el arco completo del discurso gubernamental sobre el delito –no sólo los dichos de los funcionarios electos sino también aquellos de las agencias administrativas–, se hace evidente que el discurso oficial está estructurado por un conjunto de conflictos y tensiones que no se encuentran salvados. Crecientemente en los años ochenta y noventa, los gobiernos han descansado en presupuestos criminológicos que son, tomados en su conjunto, bastante esquizofrénicos. En el plano de cada agencia y departamento gubernamental estas contradicciones son experimentadas como luchas entre actores diferentes, niveles organizativos distintos y diversas formas de encuadrar los problemas. Pero en el plano del Estado en su conjunto y su impacto en el campo del control del delito, el resultado es un conjunto de políticas públicas que son cada vez más dualistas, polarizadas y esquizofrénicas.

Detrás de estas políticas y prácticas contradictorias existen unos marcos criminológicos que son diametralmente opuestos en aspectos cruciales. Existe una *criminología del sí mismo* que caracteriza a los delincuentes como consumidores racionales y normales, tal como nosotros; y existe una *criminología del otro*, del desafiliado atemorizante, el extraño amenazante, el resentido y excluido.

Una es invocada para hacer del delito algo cotidiano, reducir los temores desproporcionados y promover acciones preventivas. La otra es utilizada para demonizar al delincuente, expresar los miedos e indignaciones populares y promover el apoyo al castigo estatal. La excluida posición intermedia entre esos dos polos es, precisamente, la criminología welfarista otrora dominante, que describía al delincuente como una persona desfavorecida y escasamente socializada y hacía responsabilidad del Estado, tanto a través de la política penal como de la política social, llevar adelante medidas destinadas a remediar esta situación. Esta criminología socialdemócrata más vieja no ha desaparecido ni se ha descartado científicamente. Pero se ha vuelto cada vez más irrelevante para los diseñadores de las políticas públicas a medida que éstos luchan por responder al nuevo dilema del control del delito y ajustarse a la política reaccionaria que sobrevino al Estado de bienestar.

Durante las últimas dos décadas, las políticas públicas estatistas, populistas y punitivas han ido acompañadas y contradichas por las estrategias dirigidas a normalizar el delito, responsabilizar a otros y reducir el ámbito de la desviación. Mientras los administradores de las agencias, los departamentos gubernamentales y las autoridades locales han estado ocupados en minimizar la respuesta de la justicia penal frente al delito o en construir una nueva infraestructura de «asociaciones preventivas», los funcionarios electos y las legislaturas han alentado una escalada en la respuesta penal, promoviendo una estrategia de segregación punitiva. En el marco de una de las series de cálculos gubernamentales, influenciado por el neoliberalismo, las tasas elevadas de encarcelamiento representan un desperdicio ineficaz de recursos escasos. En el marco de la otra, moldeada por la agenda neoconservadora, representan un símbolo positivo de la voluntad del Estado de usar la fuerza contra sus enemigos, expresar el sentimiento popular y proteger al público por todos los medios que sean necesarios. La soberanía estatal sobre el delito es simultáneamente negada y simbólicamente reafirmada. Los límites de la policía y la pena son reconocidos en una política pública sólo para ser ignorados en la otra. Una estrategia busca edificar instituciones mejor adaptadas a las condiciones de la modernidad tardía; la otra intensifica los viejos poderes del Estado en un intento por superar esas mismas condiciones. Y aun cuando esta contradicción es a veces racionalizada como un política de la «bifurcación», sus raíces reales residen en la ambiva-

lencia política que es el resultado de una maquinaria estatal compleja enfrentando sus propias limitaciones.[90]

Adaptación, negación y *acting out*. Si estas respuestas ambivalentes al dilema del control del delito han producido políticas que, aun cuando sean incoherentes en sus propios términos, se adecúan perfectamente bien al marco más general de la política social y económica contemporáneas, no es por un milagro de alineamiento sistémico. Se debe a que el neoliberalismo y el neoconservadurismo moldearon el ambiente ideológico en el que se toman las decisiones referidas a la justicia penal y a que estas corrientes políticas más amplias están caracterizadas por la misma profunda ambivalencia en su relación con las realidades y los dilemas del mundo de la modernidad tardía.

VI

EL COMPLEJO DEL DELITO: LA CULTURA DE LAS SOCIEDADES CON ALTAS TASAS DE DELITO

En el capítulo anterior se planteó un argumento que intentaba explicar los desarrollos recientes en el control del delito desde el punto de vista de las agencias gubernamentales y de los actores políticos directamente responsables de la elaboración de políticas públicas. Aquí expandiré ese argumento para describir las formas en que ciertos cambios en la estructura social y en las sensibilidades culturales han hecho más factible este tipo de políticas públicas. Lo que pretendo afirmar es que las políticas públicas que han surgido en las últimas décadas se basan en una nueva experiencia colectiva del delito, una experiencia estructurada por los esquemas sociales, económicos y culturales característicos de la modernidad tardía.

Los factores conceptuales y emocionales de esta experiencia colectiva han sido recogidos, adaptados y reelaborados por políticos, diseñadores de políticas públicas y formadores de opinión para lograr ciertos resultados; en ese sentido, el proceso político ha sido determinante. Pero sería un error concentrarse solamente en estos procesos de transformación y representación política. Las políticas de control del delito surgidas recientemente dependen en cuanto a su adopción y repercusión popular de la preexistencia de ciertas rutinas y sensibilidades culturales generalizadas. Estas rutinas y sensibilidades son las condiciones extrapolíticas que hacen que este tipo de políticas públicas sea posible (en sentido técnico) y deseable (para sectores clave del electorado) en Gran Bretaña y en Estados Unidos.[1]

Al ser en el ámbito político donde se desarrollan, se discuten y se legislan las estrategias de control del delito, no es llamativo que la mayor parte del análisis se haya centrado en este proceso político y en los intereses e ideologías que comprende. Sin embargo, pienso que las nuevas políticas de control del delito están condicionadas social y culturalmente; que el interés popular que estas políticas generan, así como su contenido y oportunidad, no pueden comprenderse sin hacer

referencia a los cambios en la práctica social y en la sensibilidad cultural. Esto no implica, repito, que las decisiones políticas y las políticas públicas estén determinadas, o se vuelvan inevitables, por eventos y circunstancias externas. La política y las políticas públicas siempre implican opciones, la toma de decisiones y la posibilidad de actuar de otra manera. Mi planteamiento es que las políticas públicas que aquí se discuten tienen ciertas condiciones de posibilidad y que la presencia de estas condiciones de fondo incrementa sustancialmente la probabilidad de que aquellas se pongan en funcionamiento.

Para empezar, quisiera recordar –de forma sintética– el análisis que se hizo en el capítulo precedente. Actualmente, en Gran Bretaña y Estados Unidos, el campo del control del delito presenta dos nuevos modelos de acción claramente diferentes: una *estrategia de adaptación* que hace hincapié en la prevención y la asociación y una *estrategia del Estado soberano* que subraya el aumento del control y el castigo expresivo. Estas estrategias –completamente diferentes a las políticas penales welfaristas que las precedían– se construyeron en respuesta a un nuevo dilema que debe enfrentar el gobierno en las sociedades de la modernidad tardía. Este dilema surgió a raíz de que en cierto momento histórico las tasas de delito elevadas se volvieron un hecho social normal; las soluciones del welfarismo penal se desprestigiaron; y se pensó que la justicia penal estatal moderna había fracasado en su deber de generar niveles adecuados de seguridad.

La necesidad del Estado de reconocer estas realidades sin aparentar replegarse ante ellas constituye un problema político agudo y recurrente. Los actores políticos y funcionarios estatales reconocen cada vez más este dilema e intentan adaptarse al mismo concentrando sus esfuerzos, por ejemplo, en los efectos del delito (las víctimas, el miedo, los costos, etcétera) más que en sus causas. Una respuesta importante ha sido quitarle al Estado la responsabilidad de ser el principal proveedor de seguridad e intentar remodelar el control del delito haciéndolo más disperso y fundándolo en la asociación entre diversos actores. Con esta medida el Estado opera *a través* de la sociedad civil y no *sobre* ella, y subraya la prevención proactiva en lugar de la persecución y el castigo de los individuos. Las soluciones adaptativas de este tipo resultan políticamente difíciles e institucionalmente radicales. Implican la formación de organizaciones híbridas que atraviesen los viejos límites de lo público y lo privado, la activación de la acción preventiva por parte de las comunidades, las empresas y los ciudadanos y la redefinición de las misiones organiza-

tivas de agencias como la policía, las oficinas de probation y las cárceles. Los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos han comenzado a dar respuestas adaptativas, intentando lograr el apoyo del sector privado y su inclusión en asociaciones, construyendo una nueva infraestructura de prevención del delito y una policía comunitaria.

Pero las autoridades gubernamentales –y en especial los funcionarios electos– son profundamente ambivalentes con respecto a estas estrategias y frecuentemente se repliegan ante sus consecuencias. Bajo ciertas circunstancias o con respecto a ciertos tipos de delitos o delincuentes, responden al dilema negándolo y reactivando el viejo mito del Estado soberano. Se genera así el surgimiento de modalidades expresivas e intensivas de actividad policial y penal que pretenden expresar el sentimiento público y toda la fuerza de la autoridad estatal.

Quisiera ahora continuar este análisis planteando una serie de preguntas acerca de estas dos estrategias. Sintéticamente, las llamaré la estrategia de las *asociaciones preventivas* –hace referencia al esfuerzo de compartir la responsabilidad del control del delito y de construir una infraestructura de prevención del delito fuera del Estado– y la estrategia de la *segregación punitiva*, la cual hace referencia a la nueva confianza en las medidas, sobre todo el encarcelamiento incapacitante, diseñadas para castigar y excluir.[2] Me pregunto ¿de dónde surgen estas estrategias? ¿Cuáles son sus condiciones históricas de existencia? ¿De dónde deriva su respaldo social y resonancia cultural?

Un análisis de las condiciones de existencia de estas dos estrategias nos lleva en realidad por dos caminos diferentes y aborda dos problemas completamente distintos, a pesar de que las dos estrategias surgieron de la misma coyuntura histórica. La cuestión clave con respecto a la segregación punitiva se relaciona con su respaldo social y cultural. Después de todo, ésta implica un conjunto de políticas públicas altamente politizado y visible que no podría operar sin un amplio compromiso público. Con respecto a las asociaciones preventivas, el problema de las precondiciones es totalmente diferente. Las asociaciones preventivas, como la mayoría de las adaptaciones administrativas, no son políticas públicas de alto perfil, ni requieren en gran medida el apoyo electoral popular. Pero sí implican la creación de nuevas formas de pensar y actuar y de nuevos hábitos y rutinas por parte de las organizaciones y actores privados. Si pretendemos comprender cómo y cuándo esta estrategia se volvió factible, tendremos que explicar de dónde surgen esas ideas y formas de acción.

Las asociaciones preventivas implican una infraestructura de instancias completamente nueva mediante la cual las agencias estatales y no estatales coordinan sus prácticas para prevenir el delito e intensificar la seguridad de la comunidad a través de la reducción de oportunidades y el fortalecimiento de la conciencia acerca del delito. A ambos lados del Atlántico hemos visto el crecimiento de la policía comunitaria en sus diversas formas. Hemos visto la coordinación de agencias municipales –vivienda, transporte, planificación, educación y trabajo social– en un esfuerzo por incrementar sus responsabilidades con respecto al control del delito. Hemos visto la creación de asociaciones entre lo público y lo privado tales como los «distritos de mejoramiento de los negocios, los paneles de prevención del delito y los esquemas de neighbourhood watch» que intentan aprovechar las energías e intereses de los ciudadanos y de las entidades comerciales para utilizarlas en beneficio de la prevención del delito.[3] Esta estrategia, constantemente invocada por los funcionarios de la justicia penal a ambos lados del Atlántico, denota una serie de supuestos criminológicos (las nuevas criminologías de la vida cotidiana); un estilo de gobierno (responsabilización; gobierno a la distancia); y un repertorio de técnicas y conocimientos, todos los cuales son en gran medida novedosos y distintos de las formas previamente consolidadas de pensar y actuar.

¿De dónde surgen estos nuevos conocimientos? ¿Quién los inventó y cómo llegaron a influir en la política pública? ¿Y cómo fue posible que las agencias estatales encontraran apoyo para estas políticas públicas en los hábitos y rutinas de los actores del sector privado? Éstas son preguntas a las que me voy a referir un poco más adelante en este capítulo, pero primero quisiera concentrarme en la estrategia de la segregación punitiva del Estado soberano. Las medidas que conforman esta estrategia –condenas obligatorias, encarcelamiento masivo, estigmatización penal– requirieron poco en materia de inventiva u originalidad. Pero sí precisaron un nivel de apoyo público y político que debe ser explicado. En el análisis que he hecho hasta ahora, he caracterizado la segregación punitiva como una forma de negación y de *acting out* por parte de los actores políticos implicados. Pero aun las políticas públicas que reaccionan ante el dilema contemporáneo negando su existencia tienen ciertas condiciones de existencia que moldean su forma y contenido. Me referiré ahora a estas condiciones.

La estrategia de la segregación punitiva

Las condenas más severas y el aumento del encarcelamiento; las leyes que establecen condenas obligatorias mínimas y «tres *strikes* y estás afuera», las restricciones a la libertad condicional y la «verdad en la condena»; las leyes que autorizan prisiones «sin comodidades» y «cárceles austeras»; la introducción de la retribución en los tribunales juveniles y el encarcelamiento de niños; el restablecimiento de la cadena de forzados y del castigo corporal; los «boot camps» y las prisiones de alta seguridad extrema; la multiplicación de delitos a los que se puede aplicar la pena de muerte y de las ejecuciones efectivas de penas capitales; las leyes de notificación a la comunidad y los registros de pedófilos; las políticas de «tolerancia cero» y «órdenes sobre conductas antisociales».[4] Existe actualmente una larga lista de medidas que parecen indicar un giro punitivo de la penalidad contemporánea.[5] Mi análisis, hasta el momento, ha presentado estas medidas principalmente en términos políticos como formas de *acting out*, legislación que expresa el deseo de venganza, gestos simbólicos de poder soberano o rituales políticamente orquestados de solidaridad mecánica. El Estado despliega castigos crueles –y la vieja retórica de «la ley y el orden»– como un gesto decidido de dominio y protección popular. Están avalados por una audiencia pública, para la cual este proceso de condena y castigo sirve como una descarga expresiva de tensiones y un gratificante momento de unidad frente al delito y la inseguridad. Es el gesto típico de la «justicia expresiva», familiar en las páginas de la historia. Pero si vamos más allá en el análisis, pareciera que las políticas punitivas actuales son particularmente diferentes en una serie de aspectos y que estas particularidades han tomado forma en el contexto social de la modernidad tardía del que han surgido. En especial, la versión actual de la «estrategia del Estado soberano» depende para lograr respaldo social de la preexistencia de ciertas rutinas y sensibilidades culturales generalizadas que surgieron en las últimas décadas del siglo XX.

El primer punto a resaltar acerca de las nuevas medidas de «severidad con respecto al delito» es que más allá del grado en que se configuran como una forma de acción expresiva –castigar por el hecho de castigar, traducir el sentimiento público, hacer hincapié en objetivos punitivos y denunciatorios– muestran simultáneamente una lógica más instrumental. Cada medida suele operar sobre dos registros diferentes: una escala punitiva expresiva que utiliza los símbolos

de la condena y el sufrimiento para comunicar su mensaje y un registro instrumental a tono con la protección pública y la gestión del riesgo. Las modalidades preferidas de expresión punitiva son también –lo que resulta muy significativo– modalidades de segregación y estigmatización penal. Actualmente la preocupación de las políticas públicas no es puramente punitiva ni está únicamente orientada a la protección del público. El nuevo ideal penal es que se proteja al público y que se expresen sus sentimientos. La segregación punitiva –largos períodos de privación de la libertad en «cárceles sin comodidades» y una existencia vigilada y estigmatizada para aquellos que sean eventualmente liberados– es, cada vez más, la estrategia penal elegida.

La segunda particularidad de estas medidas es que son *populistas* y están *politizadas*.[6] Las medidas de política pública se construyen privilegiando la opinión pública y no la visión de los expertos y de las élites profesionales de la justicia penal. Los grupos profesionales que alguna vez dominaron la comunidad de aquellos que diseñan las políticas públicas han ido –cada vez más– perdiendo peso. Las políticas públicas son formuladas por comités de acción política y por asesores políticos, no por investigadores ni funcionarios públicos.[7] Las iniciativas se anuncian en escenarios políticos, es decir, en la convención o el congreso del partido político, en la entrevista televisada. Se las encapsula en frases pegadizas: «La cárcel funciona», «Tres *strikes* y estás afuera», «Verdad en la condena», «Cárceles sin comodidades», «Duro con el delito, duro con las causas del delito». Frecuentemente, estas iniciativas no se fundan en los resultados de la investigación científica y carecen de las proyecciones estadísticas y financieras que son habituales en otras áreas de política pública.[8]

La tercera particularidad a destacar de esta estrategia es que intenta dar un lugar privilegiado a las víctimas aunque, en realidad, ese lugar es ocupado por una imagen proyectada y politizada de «la víctima» más que por los intereses y opiniones de las mismas víctimas. Al introducir nuevas medidas de segregación punitiva, los funcionarios electos invocan permanentemente los sentimientos de «la víctima» para conseguir apoyo y legitimidad. La necesidad de reducir el sufrimiento actual o futuro de las víctimas funciona hoy en día como una justificación de cualquier tipo de medida de represión penal y el imperativo político de mostrarse sensible ante los sentimientos de las víctimas sirve ahora para reforzar los sentimientos retributivos que influyen cada vez más en la legislación penal.

Si las víctimas fueron alguna vez el resultado olvidado y ocultado del delito, ahora han vuelto para vengarse, exhibidas públicamente por políticos y operadores de los medios masivos de comunicación que explotan permanentemente la experiencia de la víctima en función de sus propios intereses. La figura santificada de la víctima que sufre se ha convertido en un producto apreciado en los circuitos de intercambio político y mediático y se colocan individuos reales frente a las cámaras y se los invita a jugar ese papel, muchas veces convirtiéndose, durante el proceso, en celebridades mediáticas o activistas de movimientos de víctimas. Nos hemos acostumbrado a ver a víctimas del delito o a sus familiares acompañando a políticos estadounidenses cuando éstos anuncian nuevas leyes de condena obligatoria o medidas que alertan a la comunidad del peligro que representan los delincuentes liberados. Las conferencias de los partidos políticos británicos han servido también de escenario en donde se exhiben las víctimas del delito o –como ellos prefieren llamarlo– «se les da voz», aunque la voz que se les da no sea necesariamente la de ellos, ya que se la manipula para asegurarse de que se ajuste al mensaje político del que desde ese momento forma parte.

Como indiqué anteriormente, el nuevo imperativo político es que las víctimas deben ser protegidas; sus voces deben ser escuchadas, su memoria respetada, su ira expresada y sus miedos atendidos. Los nombres dados a las leyes y medidas penales (la ley de Megan, la ley de Jenna, la ley de Stephanie y, más recientemente, la campaña de la prensa británica por «la ley de Sarah») intentan honrarlas de este modo, aunque indudablemente exista en esto una forma de explotación, ya que el nombre del individuo se utiliza para neutralizar las objeciones a medidas que por lo general no son más que leyes que expresan el deseo de venganza que se aprueban para ser exhibidas públicamente y obtener ventajas políticas. Esta santificación de las víctimas también tiende a invalidar la preocupación por los delincuentes. El juego de suma cero que existe entre unos y otros asegura que cualquier demostración de compasión hacia los delincuentes, cualquier mención de sus derechos, cualquier esfuerzo por humanizar su castigo, puede ser fácilmente considerado un insulto a las víctimas y sus familias.[9]

Como consecuencia de estos usos, la figura simbólica de la víctima ha cobrado vida propia y juega un papel clave en el debate político y en la argumentación en torno a las políticas públicas. Ya no se representa a la víctima del delito como un ciudadano desa-

fortunado que ha sido objeto directo de un daño producido por el delito. Sus intereses ya no se incluyen dentro del «interés público», que guía la persecución y las decisiones penales. En cambio, la víctima del delito es ahora, en cierto sentido, un *personaje representativo* cuya experiencia se supone común y colectiva, en lugar de individual y atípica.[10] El sufrimiento de la víctima (frecuentemente una mujer) se representa con el lenguaje inmediato y personalizado de los medios masivos de comunicación y se dirige directamente a los miedos y la ira de los espectadores, produciendo efectos de identificación y reforzamiento que luego son usados política y comercialmente.

El Partido Laborista británico –al menos cuando estaba en la oposición– advertía que «todos somos víctimas» y prometía una política pública a tono con esta nueva realidad. El Informe de la Victims Task Force (Grupo de trabajo sobre las víctimas) del presidente Reagan insistía en que sus lectores deben comprometerse con el problema no por medio del intelecto sino de las emociones y la inmediatez de la empatía y la identificación: «Uno no puede reconocer el problema de la víctima abordándolo sólo con el intelecto. El intelecto se rebela. Las importantes propuestas aquí contenidas no serán comprendidas si no se enfrenta primero la realidad humana de la victimización». A ésta le sigue otra inquietante declaración: «Basándonos en el testimonio de éstas y otras víctimas hemos delineado la figura de la víctima del delito. La víctima son todas las víctimas, podrías ser tú o estar relacionada contigo».[11] Este tropo personalizador, repetido insistentemente en los noticiarios y documentales televisivos, representa a la víctima como la metonimia de la vida real, el «podrías ser tú» del problema de la seguridad personal. Y con esto el debate se aleja del razonamiento instrumental del análisis del control del delito y pasa a ser dominado por las emociones viscerales de la identificación y la indignación. Una vez que se ha hecho efectivo este giro, los términos del debate se transforman y los «hechos» se vuelven «menos persuasivos que la autoridad moral del sufrimiento».[12] Si el punto central del welfarismo penal fue (la proyección experta de) el individuo delincuente y sus necesidades, el centro del discurso penal contemporáneo es (la proyección política de) la víctima individual y sus sentimientos.

Para comprender los aspectos expresivos y punitivos de esta estrategia y su relación con la seguridad y la segregación, debemos explorar el nuevo significado colectivo del carácter de víctima.[13] De-

bemos examinar la nueva experiencia del delito y de la inseguridad que implica, así como la relación modificada entre la víctima individual, la víctima simbólica y las instituciones públicas que representan sus intereses y atienden sus quejas. ¿Cómo llegó a reconstituirse «el público» como un conjunto de individuos víctimas del delito? ¿Cómo llegó cada uno de nosotros a asumir esa identidad? Estas preguntas hacen necesario que observemos más allá del campo de la acción política, incorporando una dimensión cultural y psicosocial a nuestro análisis.

Las políticas de segregación punitiva actuales no deben ser descartadas como si fuesen meramente otro brote de cierto instinto punitivo o emoción primitiva eternamente presentes. Las emociones colectivas son, ciertamente, un componente calculado de dichas políticas, como se evidencia en la encendida retórica política que habitualmente enmarca este tipo de legislación. Pero hay algo en la cultura contemporánea que invita a esta emotividad y a una acentuada expresión de los sentimientos y que lleva al discurso político sobre el delito en esa dirección. La indignación y la ira son los antídotos de la cultura contra el miedo y la ansiedad y la expresión manifiesta de estas emociones es parte del consuelo y la terapia que ofrece.[14] Los sentimientos que ahora se expresan son muy específicos, están enraizados en rasgos particulares de nuestra organización social más que en algún tipo de instinto punitivo atemporal. Se los evoca y están condicionados y canalizados en las rutinas sociales y prácticas culturales de la sociedad contemporánea y son luego adoptados y articulados en formas particulares por la estrategia de segregación punitiva como resultado de procesos políticos y culturales específicos.

El problema de la explicación histórica

El surgimiento de esta estrategia exige un análisis que explique sus elementos particulares, su oportunidad y el alcance de su atractivo público y político. Las políticas de control penal no siempre se expresan en términos de las necesidades de las víctimas o del imperativo de la protección pública. No son siempre y en todos lados una receta para el éxito político. El control del delito ha demostrado que no es siempre adecuado al lenguaje y el debate populistas. Durante la mayor parte del siglo XX, el castigo y el control del de-

lito apenas aparecieron en las campañas electorales, sobre todo a escala nacional.[15] No fue hasta la década de 1960 en Estados Unidos y mediados de la de 1970 en Gran Bretaña que los partidos Republicano y Conservador comenzaron a darle importancia al delito en sus plataformas electorales. Muchas otras elecciones pasaron antes de que los partidos Demócrata y Laborista les respondieran con la misma moneda, una respuesta que subió la apuesta en lugar de cambiar el juego. La vieja creencia convencional era que los funcionarios electos debían evitar pronunciamientos conflictivos en un área donde el fracaso de las políticas públicas era altamente probable.[16] Hasta hace poco, los pormenores de la penalidad y el control del delito se dejaban frecuentemente en manos de los profesionales de la justicia penal y se consideraba a la «opinión pública» como un freno ocasional a las políticas penales en lugar de verla como una fuente privilegiada de iniciativas para su diseño. De algún modo, la relación entre los políticos, el público y los profesionales ha cambiado, con importantes consecuencias para las políticas y las prácticas.

La capacidad de los grupos profesionales para mantener bajo control la formulación de las políticas penales y, efectivamente, despolitizar lo concerniente al control del delito era concomitante con el marco del welfarismo penal que dominaba las políticas públicas en las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Los profesionales welfaristas consiguieron caracterizar las cuestiones del control del delito como problemas esencialmente técnicos que debían ser gobernados a través del conocimiento experto y la investigación empírica. También consiguieron caracterizar los intereses expresivos y retributivos como irracionales e inapropiados –emociones indignas que debían ser reprimidas– haciendo que los sentimientos explícitamente punitivos llegaran a estar más o menos ausentes del discurso oficial sobre el delito y su control. Si el resurgimiento de la punitividad en la política penal significa el regreso de lo reprimido, esto sugiere un cambio en el equilibrio entre populismo y profesionalismo en la elaboración de las políticas públicas. Necesitamos preguntarnos ¿cómo llegó la opinión pública a estar tan ejercitada en el tema del delito? y ¿por qué los profesionales de la justicia penal perdieron su capacidad de limitar el impacto del público sobre la política?

Se sostiene a veces que el respaldo público a las medidas punitivas es un fenómeno superficial, generado por los medios masivos

de comunicación. Se alega que las políticas severas con el delito no se originan en un mar de fondo de demanda pública; que el público no está realmente comprometido con estas políticas públicas, y que ese compromiso –cuando existe– ha sido artificialmente originado y promovido por las imágenes de los medios masivos de comunicación y las campañas que tergiversan tanto el delito como el sentimiento público. Según esta perspectiva, el respaldo popular a la intensificación de «la ley y el orden» es el resultado de la retórica política manipulatoria y de la demagogia de la prensa popular. No hay duda de que la prensa amarilla y la ficción televisiva son fuentes importantes que definen el saber popular sobre el delito y que esto termina generando, en gran medida, desinformación y mitologización. También es cierto que las actitudes públicas con respecto al delito y el castigo están condicionadas por la información y pueden a veces ser modificadas a través de la educación.[17] Pero es un error inferir de esto que el público votante es fácilmente dirigido e infinitamente maleable, que el respaldo masivo a las políticas de «ley y orden» puede ser generado de la nada,[18] o que los periódicos y la televisión pueden crear y alimentar una audiencia masiva para historias de delitos sin que existan previamente ciertas condiciones sociales y psicológicas.[19]

Las políticas severas con respecto al delito no dejan de tener su costo. Las políticas que se desarrollan actualmente en Estados Unidos y Gran Bretaña acarrean niveles sin precedentes de gasto en materia penal.[20] El gasto público en «ley y orden» incrementa la carga tributaria o reduce otras partidas de gasto público como los programas de educación, salud y creación de empleo.[21] Nuevas facultades para la policía, niveles más altos de condenas, restricciones a la libertad de ex condenados, cada una de estas medidas conlleva un precio en términos de la erosión de libertades civiles y la reducción del poder del ciudadano frente al Estado. El respaldo popular a tales políticas públicas –como la bien documentada fascinación de grandes sectores de la población por las noticias referidas a delitos y la ficción sobre el delito– son fenómenos que tienen ciertas precondiciones.[22] No son generados de la nada por los poderes mágicos de la ideología, ni por la fuerza irresistible de la retórica política. Si una gran parte de la población está ahora emocionalmente involucrada en torno a cuestiones referidas al control del delito y respalda una legislación más severa, votando y destinando sus impuestos a favorecer estas leyes, es entonces este fenó-

meno el que debe ser explicado. Las evidencias de manipulación ideológica y tergiversación política son relevantes, pero no parecen ser lo suficientemente contundentes como para sobrellevar todo el peso de la explicación.

Finalmente, está la cuestión de la oportunidad. La expresión generalizada de los sentimientos punitivos de los legisladores y el surgimiento de leyes y políticas penales que expresan estos sentimientos no se correlacionan directamente con las crecientes tasas de delitos. Los puntos más álgidos de la reacción penal se desencadenaron en Estados Unidos y en Gran Bretaña entre mediados y finales de la década de 1990, mucho después de los picos de las tasas de victimización. En el caso de Estados Unidos, este «retraso» no ha sido de meses o años sino de décadas.[23]

Una nueva experiencia del delito

Mi argumento es que las estrategias de asociación preventiva y de segregación punitiva están condicionadas y se adaptan a una experiencia del delito históricamente característica que comenzó a tomar forma en las décadas de 1960 y 1970. Las coordinadas de esa experiencia se establecieron antes –y más intensamente– en Estados Unidos que en Gran Bretaña y cada país tiene sus características y énfasis distintivos. Pero son sus similitudes las que quiero resaltar aquí.

Anteriormente señalé que las tasas de delito elevadas se han vuelto un hecho social normal en Estados Unidos y Gran Bretaña, y que este nuevo hecho social, junto con otros fenómenos afines, crearon un nuevo dilema en torno al control del delito para las agencias gubernamentales y para los encargados de tomar decisiones políticas. Hemos visto cómo respondieron los actores políticos y gubernamentales a este dilema y cómo se construyeron las estrategias contemporáneas de control del delito en este proceso de reacción, adaptación y resolución de problemas. Pero si las altas tasas de delito se han vuelto un hecho social normal –una parte rutinaria de la conciencia moderna, un riesgo diario que debe ser evaluado y gestionado–, entonces se trata de algo que debe ser inicialmente enfrentado y tratado por la población en general, por la gente mientras se ocupa de sus quehaceres diarios, en su vida cotidiana. Y es el compromiso activo de la población (o mejor dicho de

los individuos, las familias, las comunidades y las organizaciones que la componen) con ese nuevo hecho social, el que ha ido produciendo gradualmente una nueva experiencia colectiva del delito y una nueva serie de posibilidades para el control de éste.

Con «experiencia» no me refiero aquí a esa concepción empirista imposible de un encuentro directo, sin mediaciones, con lo real. Los individuos pueden ser objeto directo de un acto delictivo, pero ninguno de nosotros experimenta el «delito» sin mediación, aprendizaje o guión. La experiencia del delito históricamente situada a la que me refiero es constituida y vivida por individuos ubicados socialmente que habitan el complejo de prácticas, conocimientos, normas y subjetividades que componen una cultura. Es una experiencia cultural colectiva que entreteje sus hilos de significado en cada encuentro particular y que, a su vez, es afectada y revisada por los miles de encuentros semejantes que ocurren a diario. Hablar de una «experiencia del delito», en este sentido, es hablar del significado que adquiere el delito en una cultura en particular en un momento dado.[24] Es hablar de un tejido compacto que entrelaza mentalidades y sensibilidades colectivas y una serie de términos que las representan públicamente, es decir, una red cultural que está incorporada a formas específicas de vida y que, por esta razón, se resiste a la alteración deliberada y tarda en cambiar.

Este concepto es, por supuesto, muy amplio, abstracto y general para ser útil en muchos casos. Pero sí nos permite, creo, marcar ciertos contrastes históricos generales, como el que se observa entre la experiencia de delito en que previamente se basaba el welfarismo penal[25] y la nueva experiencia que subyace al campo reconfigurado que actualmente está configurándose. También nos permite identificar los elementos básicos de las percepciones e intereses que toman en cuenta las políticas gubernamentales y a los cuales dicen responder.

La experiencia colectiva del delito está, obviamente, altamente diferenciada y estratificada, especialmente en las sociedades modernas. Los grupos sociales y los individuos se sitúan de manera diferente ante el delito: no son igualmente vulnerables ante la victimización, tienen más o menos temor frente a sus riesgos, están orientados por una diversidad de valores, creencias y enseñanzas en sus actitudes frente a sus causas y remedios. No es necesario, sin embargo, para el argumento que pretendo plantear aquí, delinear estas diferencias.[26] Lo que pretendo aislar y explicar no es la distri-

bución de sentimientos punitivos, sino un cambio específico que ha ocurrido en las dos o tres últimas décadas, un cambio que ha provocado que el delito sea un hecho social y cultural mucho más importante.[27]

Ya hemos visto cómo en las décadas de 1970 y 1980 los cambios en la posición económica y social de amplios sectores de las clases media y trabajadora facilitó la formación política de nuevas alianzas de clase y relaciones raciales, así como el ascenso y consolidación de un régimen político más conservador. Por razones ya analizadas, este bloque político se oponía a las políticas públicas que pretendían favorecer a los «pobres indignos», era cínico acerca del welfare y apoyaba controles más intensivos de la «underclass», pues la creía propensa al consumo de drogas, descontrolada y peligrosa. Las encuestas de opinión nos brindan evidencias de un cambio correspondiente en la opinión pública en los últimos veinte años en una dirección más punitiva tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos.[28] Pero antes de asumir que estos cambios generales en la opinión pública explican los cambios subsiguientes en la política criminal, debemos recordar que, durante la mayor parte del siglo XX, estas políticas públicas no eran definidas en absoluto por «el público», que actuaba más como un freno con respecto a las reformas penales que como su principal patrocinador. La modernidad penal era, en cambio, una creación de los departamentos gubernamentales promovida por las voces influyentes de expertos, profesionales y reformadores y ampliamente avalada por los sectores más instruidos de la clase media y por lo que se conoce frecuentemente como las «élites liberales». Estos grupos de estatus social elevado eran los partidarios fundamentales del welfarismo penal, los más firmes opositores a las medidas punitivas y los más entusiastas defensores de unas políticas públicas basadas en la investigación científica. Un análisis serio de las recientes políticas de ley y orden debe explicar cómo estos grupos llegaron a perder buena parte de su influencia o bien cómo llegaron a cambiar sus actitudes con respecto al delito y las preferencias políticas que nacían de ellas. El objeto estratégico que se debe analizar no es la opinión pública en su conjunto, sino la experiencia y la posición política cambiantes de este grupo específico. Si bien la opinión pública se ha dirigido ciertamente en una dirección más punitiva, sugiero que son las actitudes y disposiciones de este grupo las que se han transformado de forma más drástica en las tres últimas décadas. Y

son sus adaptaciones a la experiencia de las tasas del delito elevadas las que han causado mayor impacto en la política penal y el control del delito.[29]

Las clases medias profesionales y el welfarismo penal

Las élites liberales, las clases medias educadas y los profesionales del sector público (a veces llamados colectivamente por los sociólogos «las nuevas clases») eran los grupos que más apoyaron los objetivos correccionales y welfaristas de la política penal de posguerra y los que más insistieron en un enfoque experto, técnico y profesionalizado sobre la administración de la justicia penal.[30] Lo hacían como partidarios políticos, dando un respaldo sólido al Estado de bienestar y a los programas de la «Gran Sociedad» y también como grupos ocupacionales (trabajadores sociales, educadores, psicólogos, psiquiatras, agentes de libertad condicional, administradores estatales, etcétera) que formaban parte del amplio sector público del Estado de bienestar. Hasta hace poco tiempo, el diseño de la política penal estaba, en cierto modo, alejada del escrutinio público crítico y de la fuerza de la opinión popular y gracias a ello los profesionales y administradores a cargo del sistema podían ejercer una influencia desproporcionada en la determinación de la dirección a seguir.[31]

Existían tres condiciones que vinculaban a las clases medias profesionales con las políticas correccionalistas del control del delito. En primer lugar, había intereses políticos y económicos que ataban a las clases medias a las políticas e instituciones del Estado de bienestar. Eran estos grupos –en lugar de los pobres o de las clases comerciales y empresariales– quienes más podían beneficiarse de los efectos redistributivos del seguro nacional obligatorio, de la seguridad social, de la asistencia nacional de la salud, de los subsidios hipotecarios y de la educación estatal.[32] Eran sus hijos e hijas quienes se beneficiaban de las ventajas de las nuevas oportunidades de ascenso social que ofrecía la educación superior a escala masiva. Y eran estos grupos los que ocupaban las nuevas posiciones laborales que ofrecía la expansión del Estado, particularmente los nuevos sectores del trabajo social y de la atención infantil.[33]

En segundo término, para las clases medias educadas una actitud «civilizada» con respecto al delito –que acentúa las circunstancias sociales más que las responsabilidades individuales, el trata-

miento rehabilitador en lugar del castigo– ha sido un signo de distinción cultural que diferencia la opinión urbana, instruida y cultivada de las visiones más vulgares y reaccionarias de aquellos grupos que estaban inmediatamente por encima y por debajo en la jerarquía de la estratificación social. El contraste con la pequeña burguesía de «mentalidad estrecha», con las actitudes típicas de los «redneck» –blancos reaccionarios de las zonas rurales del sur de Estados Unidos– o de los «blue collar» –obreros manuales–, era particularmente importante para cierta imagen que tenía la clase media de sí misma, pero también lo era la crítica hacia los que estaban por encima de ella en la escala social, los cuales parecían poner el valor de la propiedad por encima del humanismo y la compasión.[34]

La tercera condición tiene que ver con la distancia social que, hasta hace poco, separaba a las clases medias profesionales del delito y la inseguridad. A diferencia de los pobres, o aun de las clases medias bajas, las clases medias profesionales de las décadas de 1950 y 1960, generalmente, vivían alejados de los hechos delictivos.[35] Ocupaban partes de la ciudad o de los suburbios con una tasa de delito baja. Sus hijos iban a escuelas con mucha disciplina en las que, en gran medida, no había delitos, drogas ni violencia. Sus quehaceres diarios no los exponían, por lo general, al peligro del delito, ni el miedo al delito ocupaba un lugar importante en sus conciencias. Por lo tanto, su forma de pensar acerca del delito estaba en gran medida moldeada por estereotipos y por la ideología –en este caso, los estereotipos de la criminología moderna y una ideología socialdemócrata y progresista– y no estaba vinculada a hechos concretos o encuentros directos. La imagen preferida del delincuente era la del adolescente poco socializado, escasamente educado y malnutrido para quien la reforma social y el tratamiento correccional constituían la respuesta adecuada. La experiencia del delito de esta clase, que fue altamente influyente en el diseño de las políticas penales, fue configurada, por lo tanto, por su distancia social con respecto al problema, sus bajos niveles de victimización y las ideologías del Estado de bienestar y el conocimiento experto a través de los cuales se le daba sentido a este «problema de la gente pobre».[36]

Es más, las clases medias profesionales eran un grupo social económicamente próspero que disfrutaba de la seguridad y el estatus garantizados por los títulos educativos y las credenciales profesionales en la sociedad crecientemente profesionalizada de las décadas de

posguerra. Desde esta posición de privilegio el grupo podía adoptar una actitud civilizada con respecto al delito y a los delincuentes. Consideraba el delito como un problema social relacionado con –y explicado por– las condiciones sociales deterioradas, susceptibles de ser resueltas por las soluciones profesionales, expertas, de ingeniería social, en las que, como grupo, se especializaban. Para este grupo, adoptar una actitud correccionalista y no punitiva implicaba, al mismo tiempo, despreciar las vulgaridades de los poco educados, expresar compasión por las masas pobres y desarrollar sus propios intereses profesionales. La despolitización de las políticas penales, la supresión de temas punitivos, la profesionalización de la justicia criminal y el predominio de objetivos correccionales –todos los elementos clave que caracterizaron el control del delito en el período de posguerra– fueron, en gran medida, los logros de este grupo social y de sus representantes políticos, actuando en un contexto estructural que era altamente proclive a resultados de este tipo.

El declive de la influencia de los expertos sociales

¿Qué ha sucedido en las últimas décadas que ha erosionado este esquema? ¿Por qué se deshizo la conexión estrecha entre las clases medias y el welfarismo penal? Dos explicaciones parecen ser plausibles de acuerdo con la evidencia existente. Una posibilidad es que las élites profesionales se hayan vuelto menos capaces de resistir el impacto de la opinión popular en el terreno del diseño de las políticas públicas, ya sea porque la elaboración de éstas se ha vuelto más politizada o bien porque estos grupos profesionales han perdido una parte de su estatus y credibilidad. La otra es que las mismas clases medias profesionales se hayan vuelto menos adeptas al welfarismo penal y más partidarias de las respuestas punitivas frente al delito. Sugeriré que existen razones para pensar que ambos procesos se han venido desenvolviendo.

Los profesionales del welfare han experimentado desde la década de 1970 un marcado declive en cuanto a su estatus e influencia política, una decadencia que es parte de una reacción más general contra el Estado de bienestar y los tipos de saber experto sobre lo social que constituían su pilar fundamental.[37] Las soluciones del mercado, la responsabilidad individual y la autoayuda han ido desplazando cada vez más al colectivismo del Estado de bien-

estar y la política social ha ido poniendo mayor atención en los expertos en contabilidad y *management* que en los trabajadores sociales profesionales y los médicos. Un sostén fundamental de las políticas del welfarismo penal ha declinado, por tanto, en su importancia.

Los profesionales de la justicia penal, cuyas políticas e ideologías han sido asociadas a décadas de aumento del delito y fracaso institucional, no escaparon a esta trayectoria de decadencia.[38] Estos grupos experimentaron un proceso de desmoralización y autocuestionamiento como consecuencia de la crítica a la autoridad profesional que adquirió fuerza a finales de la década de 1960. Cuando, a principios de los años setenta, comenzó a colapsarse la fe en el ideal rehabilitador, sectores importantes de las profesiones del complejo penal-welfare se unieron a criminólogos académicos y reformadores radicales en esta crítica, haciendo públicas sus dudas con respecto al proyecto correccional. [39] Más tarde, cuando todo el *ethos* del welfarismo penal comenzó a ser cuestionado por corrientes más reaccionarias y retribucionistas, los grupos más fuertemente asociados a ese *ethos* se encontraban internamente divididos y eran incapaces de oponerse efectivamente al cambio.

Desde mediados de la década de 1970, las legislaturas cada vez más han reclamado el poder de castigar que habían previamente delegado en los expertos, revirtiendo así el patrón histórico que había acompañado al surgimiento del sistema penal del Estado de bienestar. Este fracaso de lo que Foucault llamó «la Declaración de Independencia de la Cárcel» comenzó con los procesos judiciales en torno a los derechos de los presos en Estados Unidos y la difusión gradual de consideraciones acerca del debido proceso dentro del sistema carcelario.[40] Desde entonces, una variedad de dispositivos –condenas mínimas obligatorias, guías para condenar, pautas nacionales para la probation y el servicio comunitario, reducción de la posibilidad de liberación anticipada, control y seguimiento político más intenso de los regímenes institucionales– ha reducido aún más la autoridad de los expertos y los profesionales que anteriormente administraban el sistema.

La importancia de los profesionales sociales dentro del sistema de justicia penal ha sido de este modo cuestionada desde finales de la década de 1970 en adelante y esto fue exacerbado en la década de 1980 por reformas organizacionales que pasaron el poder de decisión de psicólogos y trabajadores sociales a los contables y ges-

tores.[41] Esta reducción de la credibilidad e influencia política de los expertos de la justicia penal y de los profesionales sociales ha tenido consecuencias significativas en las políticas de la justicia penal. Hasta hace poco tiempo, estos profesionales funcionaban como una especie de parachoques, protegiendo los procesos de elaboración de políticas públicas y de implementación cotidiana del impacto de la opinión pública. El declive de la influencia de estos grupos, junto con la politización de la política criminal, ha alterado la dinámica de la elaboración de políticas públicas en esta área, haciéndola mucho más abierta a la presión populista desde fuera de la misma.

Pero la suerte cambiante de los grupos profesionales aporta sólo una explicación parcial de un cambio completamente radical en la dirección de las políticas públicas. Si estos procesos internos se hubiesen desarrollado aisladamente, se podría pensar que habrían generado una modificación del welfarismo penal, una reducción de la discreción, mayor juridización de la toma de decisiones, tal vez un cambio hacia objetivos más punitivos. Pero es difícil creer que la reconfiguración de la penalidad hubiese ido tan lejos si la élite liberal fuera del sistema hubiera respaldado firmemente la ortodoxia del welfarismo penal.

De hecho no lo hizo. El optimismo liberal y las ideologías correccionalistas de estos grupos sufrieron un fuerte declive que comenzó en las décadas de 1980 y 1990 cuando muchos de sus miembros apoyaron a partidos políticos comprometidos con políticas criminales más severas.[42] Este cambio de opinión ocurrió en dos etapas. La primera –el desplazamiento de las ideologías correccionalistas hacia la preocupación por el «merecimiento justo» y el debido proceso– ya ha sido muy discutida y es relativamente sencilla de explicar como resultado de los procesos descritos en el capítulo III.[43] Lo que es mucho más difícil de explicar es por qué este escepticismo de la década de 1970 acerca del correccionalismo dio lugar, finalmente, en las décadas de 1980 y 1990, a las estrategias específicas que surgieron realmente, unas estrategias que guardan poca semejanza con los programas de reforma originales. La explicación convencional de esta paradoja es de una naturaleza enfáticamente política. El movimiento liberal a favor del merecimiento justo y la retribución proporcional fue rápidamente interrumpido por los funcionarios electos y los cuerpos legislativos conservadores que –en un nuevo contexto de tasas elevadas de de-

lito y pánico moral– levantaron la apuesta punitiva y aumentaron los niveles condenatorios mucho más allá de lo que había sido pensado por los críticos liberales de la rehabilitación.[44] Esto es, sin duda, cierto. Pero esta explicación no puede dar cuenta del «perro que no ladró». No menciona a las clases medias profesionales –en otros momentos un grupo unido y poderoso– que hicieron muy poco por poner freno al giro hacia las políticas punitivas. Es cierto, por supuesto, que las voces liberales no han permanecido completamente calladas y que aún se las puede oír, oponiéndose a los elementos punitivos e inhumanos. Pero ahora suenan como voces en el desierto, haciéndose eco de los sentimientos de una era pasada, careciendo de un respaldo real en el ámbito político. Y cada vez más aparecen como voces aisladas, privadas de todo apoyo sólido, aun dentro de su misma clase social. ¿Qué hizo apartar la opinión de la clase media de su tradicional enfoque civilizado con respecto a las cuestiones penales y acercarla, en cambio, a las nuevas políticas de castigo y protección?

La mayor importancia del delito

Los cambios espaciales y sociales que dieron lugar a las tasas de delito elevadas en la década de 1960 y también en las décadas subsiguientes, de manera independiente, transformaron la experiencia del delito de la clase media. De ser un problema que aquejaba en mayor grado a los pobres, el delito y la incivilidad (especialmente el vandalismo, el hurto, el robo en viviendas y el robo con violencia) se convirtieron en una preocupación diaria para aquellos que tenían un automóvil, usaban el tren subterráneo, dejaban sus casas sin vigilancia durante el día o caminaban por las calles de noche. La victimización continuó estando distribuida desigualmente, siendo los pobres y las minorías los que soportaban la peor parte de este aumento pero, en el transcurso de una sola generación, el delito se hizo un hecho más prominente en la vida no sólo de las clases medias urbanas, sino también de las clases medias suburbanas.[45] Los grupos que habían sido los principales beneficiarios de la explosión consumista de la posguerra ahora se encontraban a sí mismos mucho más vulnerables que antes frente a los crecientes niveles de delito y violencia que esta explosión trajo aparejados. Además, al hacerse más visibles en las calles los signos reveladores del delito y el

desorden –bajo la forma del vandalismo y los grafitos, las incivilidades de los adolescentes sin control o la conducta errática de los enfermos mentales desinstitucionalizados–, el temor al delito se volvió una parte consolidada de la existencia cotidiana.[46] Los que alguna vez fueron, para una gran parte de la población de clase media, miedos ocasionales y pasajeros, asociados a situaciones particulares y circunstancias inusuales, ahora se hacían más habituales, cada vez más una parte del *habitus* de la vida cotidiana, particularmente en las grandes ciudades.[47] La distancia social entre las clases medias y el delito se redujo notablemente, lo que trajo aparejadas consecuencias en el punto de vista y la perspectiva.

No hay duda de que la distribución de los miedos no se correspondía de forma exacta con los patrones reales de victimización y riesgo, pero los crecientes niveles de preocupación con respecto al delito fueron ciertamente originados por el drástico aumento de delitos denunciados (especialmente los delitos con uso de violencia) que se dio a partir de la década de 1960. A medida que más y más personas eran lesionadas, asaltadas o sufrían robos en sus viviendas o se enteraban de que sus amigos o parientes sufrían estos delitos; al hacerse normal en muchas ciudades el hecho de que poseer un automóvil traía aparejado el riesgo de que fuera robado; al comenzar a manifestarse en las escuelas y las calles de la ciudad la evidencia visible del vandalismo y el abuso de drogas; y al presentar las estadísticas en Estados Unidos un incremento en el porcentaje de homicidios cometidos por agresores desconocidos, las crecientes tasas de delito dejaron de ser una abstracción estadística para adquirir un vívido significado personal en la conciencia popular y la psicología individual.[48]

Estas ansiedades con respecto al delito, junto con las inseguridades más rudimentarias generadas por el veloz cambio social y la recesión económica, le allanaron el camino a las políticas reaccionarias de finales de la década de 1970. Estas políticas, a su vez, ayudaron a transformar estos miedos difusos de la clase media en una serie de actitudes y visiones más focalizadas, identificando a los culpables, definiendo el problema, estableciendo chivos expiatorios. A medida que las clases medias comenzaban a verse a sí mismas como víctimas frecuentes del delito, eran simultáneamente alentadas a visualizarse como víctimas del «gobierno grande», de las políticas de «cobrar impuestos y gastar», de los irresponsables programas del welfare, de la inflación provocada por los sindicatos

y, en Estados Unidos, de los programas de acción afirmativa. Se decía que todo esto iba en contra de los intereses de «la gente de clase media decente y trabajadora» y que favorecía a los pobres urbanitas cada vez más incivilizados que no merecían ayuda alguna. Si las clases medias eran ahora las nuevas víctimas, sus victimarios eran una clase inferior indigna, alimentada por los errores políticos del sistema del bienestar, los profesionales de los servicios sociales que tenían intereses creados y las élites liberales inalcanzables que no vivían en el mundo real.

Eventos muy importantes y de mucha notoriedad –como los disturbios urbanos que ocurrieron en Estados Unidos en la década de 1960 y a principios de la de 1980 en Gran Bretaña, o la publicidad masiva que se le dio al uso de la heroína o el *crack* y las patologías que traen aparejadas o a delitos atroces como los de James Bulger o Polly Klaas[49]– dramatizaron el problema frente a la gran audiencia, transformando el delito y la violencia en cuestiones de orden nacional y consolidándolos como canales de expresión de miedos más rudimentarios. Las imágenes mediáticas de jóvenes provocando disturbios, consumidores de *crack* violentos y una clase inferior alienada, encolerizada y autodestructiva eran especialmente efectivas en lo que se refiere a profundizar en la alarma que se había generado en el público de clase media y asociar el delito a cuestiones de clase y raza.[50]

El miedo al delito está estrechamente ligado al miedo a los extraños. La dinámica de las clases sociales de las décadas de 1980 y 1990 (que concentraba la pobreza y el desempleo de los jóvenes de los barrios degradados y especialmente de varones negros, intensificando su exclusión social y cultural y construyendo una imagen de ellos como una nueva clase extraña y peligrosa) tendía a exacerbar esos miedos.[51] Las políticas sociales neoliberales que aumentaron la exclusión y empeoraron la situación económica de ciertos grupos sociales, por lo tanto, crearon nuevos problemas de orden y nuevos miedos acerca de su mantenimiento. Los miedos también aumentaron por la transformación que se dio en las formas del delito en la década de 1980 en Estados Unidos y un poco más tarde en Gran Bretaña: el relativo incremento del uso de la violencia en los delitos, particularmente en delitos asociados con las drogas (como robo con violencia, robo en viviendas y homicidio), era especialmente preocupante, más aún cuando los involucrados en estos hechos eran frecuentemente descritos como individuos desesperados, decididos y capaces de usar una violencia injustificada.

Cambio social y actitudes de la clase media con respecto al delito y el control del delito

Estas nuevas preocupaciones con respecto al delito de la clase media fueron afectadas significativamente por tres cambios sociales que se desarrollaron en el mismo período de tiempo.

El delito y la familia de clase media

El primero de éstos tuvo que ver con algunos cambios básicos que ocurrieron en la organización y el «estilo de vida» característicos de muchas familias de clase media.[52] La solidez comparativa del hogar de clase media de la década de 1950 ha quedado desplazada por una forma de organización más compleja y frágil que requiere mucho más en términos de gestión, planificación y coordinación que antes. Las tendencias sociales más importantes de los años de posguerra –el auge del automóvil; la migración masiva hacia los suburbios; la prolongación de los viajes al trabajo; la inserción de las mujeres en el mercado laboral; el ascenso de familias con dos carreras; el aumento de los divorcios; la contratación de recursos externos para ocuparse de las tareas domésticas y del cuidado de los niños– han causado un fuerte impacto en los hogares de clase media de Estados Unidos y Gran Bretaña. La mayoría de esos procesos han incrementado sustancialmente la libertad, las oportunidades y la riqueza de los miembros de estas familias (en particular, de las mujeres) y éstos son beneficios que muy pocos estarían dispuestos a renunciar. Pero el costo de estos logros históricos ha sido muchas veces una sensación profunda de vulnerabilidad, de inseguridad, de precariedad. En las familias de clase media actuales, hay una necesidad constante de controlar el tiempo, coordinar personas y eventos; planificar la escuela, el trabajo, las compras y el ocio.[53] Los jefes de familia, que en la práctica son generalmente esposas y madres, continuamente deben luchar para imponer cierta apariencia de control sobre una incesante serie de actividades y compromisos. Las tendencias hacia «la separación del tiempo y el espacio» y la «desradicación de los sistemas sociales» que los sociólogos señalan como características de la modernidad tardía son experimentadas y gestionadas por los individuos diariamente cuando transportan a los niños a través de la ciudad hasta la

escuela o la guardería, cuando van y vienen del trabajo, cuando organizan las tareas domésticas, cuando se comunican con amigos y familiares que viven en otros lugares, cuando hacen reparar el automóvil, cuando controlan sus gastos, inversiones y planes de retiro, así como también cuando cuidan sus relaciones y se ocupan de su salud.[54]

El problema de *gestionar*, ejercer control sobre los eventos, evitar un inminente caos doméstico, es más agudo actualmente que cuando existía una más rígida división del trabajo por género, que aseguraba la presencia de la mujer en el hogar para hacerse cargo de estas tareas personalmente y que el varón ganara un «salario familiar» suficiente para todas las necesidades del hogar.[55] La sensación de precariedad, de la tensa naturaleza de la existencia, es un importante elemento nuevo en la vida de la gente, aun cuando sus vidas se vuelvan más variadas, dinámicas y excitantes. Esta sensación de inseguridad ontológica está exaltada por los cambios recientes en la naturaleza del trabajo y en las características de las carreras profesionales. Está también exacerbada por el reemplazo de las políticas de seguridad social del Estado por la autonomía responsabilizada que suponen los planes de retiro privados y la provisión de asistencia por parte del mercado, así como por los miedos muy difundidos en torno al colapso de las instituciones sociales y la decadencia de la familia.[56] Pero lo que me interesa señalar es que este nuevo elemento de precariedad e inseguridad se construye en el tejido de la vida cotidiana y tenderá a persistir aun cuando las economías atraviesen sus ciclos periódicos o sean aplacadas por la globalización y sus efectos. Resulta poco sorprendente, entonces, que la necesidad sentida de controlar los riesgos y las incertidumbres y el deseo de mantener a distancia la inseguridad se vuelvan aspectos cada vez más importantes de la psicología y la cultura de la clase media.[57] Resulta también poco sorprendente que cada vez más la gente demande saber sobre los riesgos a los que está expuesta por el sistema de justicia penal y que aumente su impaciencia cuando ese sistema no controla a los individuos «peligrosos» que están a su alcance.

Estos desarrollos económicos y ecológicos hicieron a las familias y a sus miembros individuales más vulnerables frente al delito que antes. La ausencia de un guardián que se quede en casa durante el día; la acumulación de bienes portátiles de alto valor; la posesión de automóviles; las casas distanciadas unas de otras en los su-

burbios, despojadas de los controles naturales de los vecinos cercanos o de los transeúntes; todo esto ha aumentado las posibilidades de victimización.[58] También lo hizo la retirada de los adultos y familias «respetables» de los espacios públicos de las ciudades para refugiarse en sus hogares u otros lugares de esparcimiento privatizados, un cambio que hizo que los parques, plazas y calles cada vez más luzcan desordenados e inseguros, especialmente para aquellos que los han abandonado.[59]

Durante los años de posguerra, la estructura de la vida cotidiana se volvió más porosa, adquirió una textura más abierta, con más oportunidades para la victimización delictiva. Lo que llegó a ser considerado un fracaso de la justicia penal estatal, podría comprenderse mejor como una dilatación del tejido social en la medida en que los procesos de «distanciamiento espacio-temporal» de la modernidad tardía relajaron los controles orgánicos y produjeron una sociedad civil más porosa y vulnerable.[60] Tanto Gran Bretaña como Estados Unidos sufrieron transformaciones que incrementaron las oportunidades para la comisión de delitos, debilitaron los tradicionales controles situacionales y atenuaron algunos de los constreñimientos que ligaban los individuos a la conformidad en el marco del grupo. Las elevadas tasas de delito y desorden fueron un producto de los cambios en la estructura social. El delito se ha convertido en una de las amenazas que las familias de clase media contemporáneas deben tomarse en serio: otro problema que hay que manejar, otra posibilidad que debe ser anticipada y controlada.

La reacción psicológica de los individuos frente a esta nueva situación, por supuesto, varía en gran medida. Para algunos, el problema del delito se ha vuelto una fuente de ansiedad y frustración; un recordatorio diario y urgente de la necesidad de imponer control, de cuidarse, de protegerse a sí mismo y a su familia de los peligros del mundo moderno. Las ansiedades de este tipo se combinan a menudo con la ira y el resentimiento y, cuando se las experimenta *en masse*, pueden suministrar la base emocional para leyes vengativas y castigos expresivos. En el lado opuesto del espectro, otros individuos reaccionan con un estoicismo medido, habituándose a las irritaciones y riesgos que genera el delito, adaptándose a este «hecho de la vida» con la misma monotonía con que se adaptan a la rutina diaria de ir y venir del trabajo o a la tendencia del costo de la vida a aumentar. La presencia del delito en la vida cotidiana crea una respuesta psicológica y cultural, pero esta respuesta no es única y resulta ambivalente.[61]

El delito y el déficit del control

El segundo proceso que dio forma a la experiencia del delito de las clases medias fue, en parte, el resultado inesperado de los cambios políticos que describí en el capítulo anterior. Desde la década de 1960 en adelante, una de las respuestas principales de la justicia penal estatal a los niveles crecientes de delito fue reducir el ámbito de la desviación, elevar el umbral de la aplicación de la ley, tolerar de hecho los delitos y faltas menos graves o bien reaccionar frente a ellos con penalizaciones mínimas. Este modelo que reducía el ámbito efectivo de la aplicación de la ley, más allá de su racionalidad burocrática, produjo la consecuencia indeseada de un marcado crecimiento de la ansiedad pública, especialmente en las calles de la ciudad, en el transporte público y en las viviendas públicas más pobres en donde las incivilidades y los desórdenes menores estaban más difundidos. Mientras la policía y los tribunales concentraban sus recursos en los delitos graves, los delitos menores muchas veces no generaban ninguna respuesta y los signos de desorden se volvieron cada vez más aparentes, extendiéndose en la esfera pública ocupada por las clases medias que iban y venían del trabajo, de la escuela o de los lugares de esparcimiento. Este cambio tan rápido en el paisaje urbano, en un momento en que el delito y el miedo al delito crecían, llevó a muchos a creer que, de modo sutil pero altamente significativo, el Estado estaba replegándose ante el problema. La sensación resultante de que existía un déficit de control –de un esfuerzo de aplicación de la ley que estaba debilitándose en el mismo momento en que los controles de la comunidad también estaban menguando– fue para muchos profundamente preocupante.[62] El hecho de que esto ocurriera en un período de convulsión social y política en el cual las instituciones y formas de autoridad tradicionales parecían estar, en la mirada de muchos, a punto de colapsarse, sólo sirvió para exacerbar la necesidad sentida de adoptar una línea más dura en el control del delito y el desorden.[63]

Estos miedos de la clase media, sin duda, estaban recubiertos por un halo de culpa y mala conciencia. Después de todo, ésta era la sociedad que estas clases habían elegido, por la que habían votado una y otra vez en las décadas de 1980 y 1990. Elegir gobiernos neoliberales significaba reducir intencionalmente la provisión del Estado y «liberar» las fuerzas del mercado. Los regímenes de bajos impuestos y sistemas de bienestar reducidos implicaban que

cada ciudadano se volviera más dependiente de su posición en el mercado y menos capaz de confiar en el Estado. Al optar por el mercado, «sacándose de sus espaldas» al Estado y liberando a los individuos y las inversiones, muchos votantes se hicieron ricos. Pero al hacerlo también destruyeron las delicadas redes de solidaridad y comunidad que son tan importantes para proveer a los individuos una sensación de seguridad para ellos mismos y para sus hijos. El debilitamiento de las instituciones públicas, en función de los escasos recursos disponibles, la reducción de los beneficios del Estado, la falta de inversión en los barrios céntricos degradados, la marginación social y económica de los pobres, éstas son políticas que generan inseguridad y no sólo para quienes resultan más desfavorecidos por ellas.

La opción neoliberal ha sido fatídica, tanto en términos emocionales como económicos. Cada individuo está cada vez más obligado a adoptar la actitud económica del empresario responsabilizado y competitivo. La correspondiente actitud psíquica es la típica de los individuos tensos e inquietos, que se miran unos a otros con sospechas mutuas y escasa confianza. La búsqueda de la libertad –libertad moral, libertad de mercado, libertad individual– trae aparejada el riesgo de la inseguridad y la tentación de responder con represión. En este escenario cultural, no es sorprendente que los pobres indignos sean temidos y odiados. «Elegir la libertad» tiene su precio y casi siempre son los pobres y los débiles los que tienen que pagarlo.[64]

El delito y los grandes medios de comunicación

El tercer cambio que quiero destacar es el impacto de los medios masivos de comunicación, en especial de la televisión, en las percepciones populares del delito. La televisión como fenómeno masivo surgió en el mismo momento en que las altas tasas de delito comenzaban a tornarse un hecho social normal; es decir, aproximadamente, entre 1950 y 1970. La focalización de la televisión en las noticias nacionales en lugar de las locales; su afinidad con el delito como tema; su representación de las víctimas, que expresa su simpatía por aquellos que han sufrido en manos de los delincuentes y que han sido decepcionados por un sistema insensible e ineficaz; todo esto ha transformado la percepción del delito y ha redu-

cido aún más la distancia con respecto al problema que alguna vez disfrutaron las clases medias.

Las dinámicas de la conferencia de prensa o de la entrevista televisadas han hecho que sea más difícil para administradores y profesionales eludir la fuerza emocional de la opinión popular. A diferencia de la audiencia en el Congreso o de la comisión investigadora, la entrevista televisada habitualmente enfrenta directamente a la racionalidad del «sistema» con la angustia de los individuos damnificados por las políticas del sistema.[65] La televisión ha cambiado las reglas del discurso político. El encuentro televisivo –con la rapidez de sus frases pegadizas, su intensidad emocional y su audiencia masiva– ha empujado a los políticos a ser más populistas, más emotivos, más evidentemente a tono con el sentimiento público. El espectro del derrotado Michael Dukkakis, con su liberalismo aparentemente «blando con el delito» y su lenguaje tecnocrático demasiado racional, ha ensombrecido el debate político en Estados Unidos e inclusive más allá de sus fronteras.

La popularidad e importancia crecientes de los programas sobre delitos en la televisión desde la década de 1960 han sido concomitantes culturales de la normalidad de las altas tasas del delito en la sociedad contemporánea. Parcialmente inconscientes, los miedos y resentimientos, que son una característica de la vida en las sociedades con tasas de delito elevadas, encuentran una vía de expresión cultural en la pantalla de televisión. Allí se representan, bajo la forma de dramas de venganza e historias con moraleja, narraciones de delitos y castigos, historias de delincuentes ajusticiados y noticias de atrocidades que encienden el escándalo y demandan una catarsis.[66] Estas representaciones de los medios masivos de comunicación, sin duda, le dan forma y un tono emocional a nuestra experiencia del delito y lo hacen de un modo que está en gran medida dictado por la estructura y los valores de los medios, más que por el fenómeno que representan. La cobertura selectiva de la televisión de las historias de hechos delictivos y sus dramas ficticios referidos al delito tienden a distorsionar la percepción pública del problema.[67] También lo hace al privilegiar lo que podría llamarse el «discurso de la víctima» por encima del «discurso del sistema», esto es, su preferencia retórica por los relatos personales de aquellos decepcionados por el sistema de la justicia penal en lugar del análisis político de aquellos que lo representan. Este énfasis nos impulsa a responder al delito como un drama humano y emocional

y nos induce a pensar que los delincuentes son más numerosos, amenazantes y peligrosos de lo que realmente son.

Esto no quiere decir que los medios masivos de comunicación hayan *generado* nuestro interés por el delito o que hayan *generado* el populismo punitivo que aparece hoy como una fuerte tendencia política. Sin una experiencia del delito colectiva, rutinaria y enraizada sería improbable que las noticias y dramas sobre el delito atrajeran audiencias tan numerosas o vendieran tanto espacio publicitario. Mi argumento es, en cambio, que los medios masivos de comunicación se aprovecharon, dramatizándola y reforzándola, de una nueva experiencia pública –una experiencia con una profunda resonancia psicológica– y al hacerlo han *institucionalizado* esta experiencia. Nos han rodeado de imágenes del delito, la persecución y el castigo y nos han provisto de ocasiones cotidianas y regulares en las cuales nos es posible expresar las emociones de miedo, ira, resentimiento y fascinación que provoca nuestra experiencia del delito.

La institucionalización aumenta la prominencia del delito en la vida cotidiana. También ajusta la respuesta del público no con respecto al delito en sí, ni con respecto a las tasas oficiales de delito registrado, sino con respecto a los medios masivos de comunicación a través de los cuales se representa típicamente el delito y a las representaciones colectivas que estos medios consolidan a través del tiempo.[68] El conocimiento y la opinión del público acerca de la justicia penal se basan en representaciones colectivas más que en información precisa; en una experiencia del delito culturalmente construida más que en el delito en sí mismo. De esta forma, mientras los cambios ecológicos pueden haber reducido la distancia social que separaba a las clases medias del delito, la difusión simultánea de estas prácticas culturales ha reducido aún más la distancia psicológica y emocional.

Adaptaciones culturales

Los cambios en la frecuencia y distribución del delito, en los patrones de aplicación de la ley o incluso en la calidad de vida de la clase media no son en sí mismos suficientes como para explicar los cambios en las actitudes sociales con respecto al delito. No existe un ajuste automático de la percepción que responda a los cambios en las coordenadas «objetivas» de un fenómeno como el

delito.[69] Los procesos sociales no determinan las respuestas políticas y culturales que generan. Sin embargo, plantean problemas específicos que exigen adaptaciones, ajustes o soluciones de algún tipo. Con respecto al objetivo de explicar el respaldo social a las políticas penales contemporáneas, estas respuestas políticas y culturales a las altas tasas de delito son más importantes que las mismas tasas.

Entonces, ¿cuáles fueron estas respuestas? ¿Cómo se adaptaron estos grupos a su nueva situación, a su nueva relación con el delito y la inseguridad? Parte de su respuesta fue exigir una mejor intervención del Estado y una mayor efectividad por parte de sus agencias de justicia penal. Pero los grupos de clase media no dependían tanto de la provisión de aquél ni carecían por completo de recursos como para no desarrollar respuestas privadas por su cuenta.

Uno de los mayores cambios que sucedieron en los últimos años fue el movimiento de las víctimas. Inicialmente bajo la forma de una multitud de iniciativas locales autoconvocadas, en gran medida organizadas por voluntarios y ex víctimas que ofrecían apoyo y consejo a las víctimas de delitos. Con el transcurso del tiempo, estos grupos de ayuda construyeron relaciones con departamentos policiales locales y oficinas de gestión de penas de libertad condicional. Operaban silenciosamente en los márgenes del sistema, ayudando a individuos que carecían del consuelo de familiares o vecinos y eran, en gran medida, ignorados por el sistema de justicia penal. Finalmente, en la década de 1980, el movimiento de las víctimas fue descubierto por los medios de comunicación y los políticos, con lo que el tema de las víctimas y de los derechos de éstas comenzó a adquirir un significado político muy diferente. Lo que se inició como un movimiento de base se transformó en una actividad subvencionada gubernamentalmente. Mientras tanto, los (supuestos) intereses de las víctimas se convirtieron en un punto de referencia central en la política de los partidos políticos y aparecían en los debates sobre el castigo que no habían formado parte de las preocupaciones originales del movimiento.

Otro proceso importante de las dos últimas décadas ha sido la invención, generalmente por parte de actores privados, de controles sociales y situacionales y su introducción en un contexto en el que las agencias de la justicia penal estatal eran cada vez más percibidas como ineficaces. Ante las tasas de delito elevadas, y en

ausencia de niveles adecuados de seguridad garantizados por el Estado, se estimuló la inventiva y la energía de la sociedad civil para aportar nuevas líneas de defensa y nuevas medidas de control. En los últimos años hemos sido testigos de un cambio en la naturaleza y organización de lo que a menudo se llama «control social informal». Como hemos visto, el desarrollo de la modernidad tardía redujo la extensión y efectividad de los controles sociales «espontáneos», es decir, las prácticas aprendidas, irreflexivas y habituales de mutua supervisión, reprobación, sanción y avergonzamiento llevadas adelante, rutinariamente, por los miembros de la comunidad. La tendencia actual de los comportamientos de prevención del delito intenta revivir estos hábitos agonizantes y, lo que resulta más importante, complementarlos con nuevas prácticas de control del delito que son más deliberadas, específicas y reflexivas.

¿Cuáles fueron estas adaptaciones e invenciones? Una respuesta apropiada a esta pregunta documentaría una multitud de acciones y técnicas pequeñas y mundanas, extendiéndose por el campo social en un proceso de imitación, reinvención y recurrencia parecido al surgimiento y propagación de las técnicas disciplinarias que describe Foucault en *Europa durante la modernidad temprana.*[70] Todo lo que puedo hacer aquí es brindar un esquema de las fuentes y los tipos de acción más importantes.

El sector comercial

La reacción del sector comercial ha sido desarrollar un repertorio de esquemas de seguridad privada. El resurgimiento de la policía privada; el desarrollo de espacios cerrados y segregados; las técnicas de gestión que hacen de la seguridad una parte integral del funcionamiento de una organización; el desarrollo del análisis de costo-beneficio en materia de control del delito; las auditorías de la seguridad; la reducción de oportunidades para la comisión de delitos; la minimización del daño; los enfoques que apuntan a reducir la intervención estatal con respecto al delito y su prevención, todas estas respuestas primero se configuraron en el sector privado.[71] Muchas de ellas fueron desarrolladas dentro de la industria de la seguridad privada, la cual se ha expandido muy rápidamente en las tres últimas décadas vendiendo sus servicios a organizaciones que requerían mayores niveles de seguridad que los que la policía pú-

blica podía suministrar y ajustando sus procedimientos de control del delito a sus propios objetivos comerciales.[72]

Las organizaciones comerciales han llegado a considerar que la aplicación de la ley por parte de las instituciones públicas no es óptima –precisamente porque el sistema subordinaba los intereses de las empresas al interés público– y han desarrollado procesos autónomos dirigidos a «gestionar» el delito. Estos enfoques de carácter empresarial y privatizados ponen el acento en las estrategias de prevención y reducción y desvalorizan la persecución y el castigo. Se concentran en el flujo de la conducta delictiva y apuntan a sus formas más persistentes y costosas en lugar de buscar que se aplique la ley de un modo justo y totalizante. Optan por soluciones tecnológicas integradas, enraizando los mecanismos de control del delito en las prácticas de la empresa, de un modo que no sea intrusivo y no interfiera en el asunto central de la empresa, es decir, promover las ventas, crear confianza y tener ganancias.[73]

Estas adaptaciones por parte de la comunidad comercial –frente a la amenaza creciente del delito, la ineficacia e inconveniencia de la respuesta de la justicia penal, las nuevas condiciones de la vida comercial– han llevado, con el tiempo, al desarrollo de enclaves de «justicia privada», en los cuales los delincuentes potenciales y reales reciben un trato completamente distinto del que impone el sistema de justicia pública. En estos escenarios privados (muchos de los cuales son espacios públicos masivos, como los centros comerciales, que son de propiedad y administración privada), los individuos pueden ser inspeccionados, vigilados o filmados y pueden ser expulsados sin causa aparente. Existe en estos ámbitos una dura justicia de *vigilancia extrema* y *exclusión* que se ha vuelto cada vez más parte de la rutina de nuestra experiencia y que es crecientemente visualizada como una condición necesaria para garantizar la seguridad y el placer de los consumidores y ciudadanos decentes: «Existen personas malvadas. Nada es útil excepto aislarlas». La conciencia del delito, con su dialéctica del miedo y la agresión defensiva, ha llegado a incorporarse en nuestro ambiente cotidiano.

En el marco de estas adaptaciones privadas debemos localizar algunas de las nuevas formas de pensar sobre el delito. Las nuevas criminologías de la vida cotidiana (la teoría de la elección racional, la teoría de las actividades rutinarias, el delito como oportunidad, la prevención situacional del delito), que se están volviendo tan influyentes en la configuración de la forma contemporánea de pensar las polí-

ticas públicas, se atribuyen generalmente a autores como Ron Clarke, Marcus Felson, George Kelling y James Q. Wilson. Pero sería más adecuado atribuirle la creación de estas formas de pensar y de actuar a los innumerables gestores y personal de seguridad anónimos, cuyo trabajo ha sido crear soluciones prácticas para contrarrestar el problema del delito en la medida en que afecta a su empresa en particular.

En lo que es una historia muy foucaultiana, este campo disperso y desorganizado de recetas y técnicas de control del delito –compuesto de una multitud de invenciones a pequeña escala, algunas de ellas ingeniosas, la mayoría bastante pedestres, todas ellas resultado de actividades propias de la resolución de problemas y no de un análisis abstracto– llegaron a ser recogidas y desarrolladas por los expertos en criminología. Los criminólogos racionalizaron y sistematizaron estas ideas y técnicas, creando nuevas teorías criminológicas y persuadiendo a las agencias públicas (el Home Office, el National Institute of Justice, la policía) de adoptar estas formas de pensar. Estas teorías luego se retroalimentaron –a través de asociaciones preventivas y del asesoramiento en materia de prevención del delito–[74] en los escenarios prácticos, permitiendo a los operadores sistematizar su experiencia, adquirir conciencia de la misma y aprender de la información acumulada y de las prácticas mejor evaluadas.

De forma muy parecida a la práctica carcelaria del siglo XIX, que formó una superficie de emergencia para la ciencia criminológica y fue posteriormente informada e influenciada por el conocimiento «científico» al que dio origen,[75] el mundo actual de la prevención del delito del sector privado tiene una relación reflexiva con las teorías y preceptos de la prevención situacional del delito. En este intercambio –entre las recetas prácticas de los gestores del sector comercial y las racionalidades elaboradas por los criminólogos y los diseñadores de políticas públicas– debe ubicarse la estrategia de la asociación preventiva y los hábitos de pensamiento y acción en los que se funda.

Ciudadanos, hogares y comunidades

Las reacciones adaptativas de los ciudadanos, comunidades y hogares a la nueva experiencia del delito siguen una trayectoria similar y producen efectos institucionalizadores parecidos.[76] Con el transcurso del tiempo, surgió un patrón de respuesta y adaptación

en función del cual los individuos comenzaron a tomar más precauciones frente al delito.[77] Como sucede con la mayoría de los cambios sociales, este giro fue lento y espontáneo en sus comienzos y fue iniciado por pequeños sectores de la población, especialmente por gente que se las arreglaba, los residentes más jóvenes y los dueños de hogares de clase media que poblaban las áreas de mercados de bajo coste. Pero la tendencia a ser más conscientes de la seguridad llegó a un punto decisivo en el que se transformó en un patrón colectivo, apuntalado por el nuevo sentido común de propietarios e inquilinos y reforzado por los incentivos y el asesoramiento de las compañías de seguro, las empresas constructoras, los guías turísticos y la policía local. Esta conciencia de la seguridad fue también promovida por la industria comercial de la seguridad, cuyas ventas de artefactos y dispositivos de seguridad alimentaron los miedos e inseguridades de la población al mismo tiempo que proclamaban aliviarlos.[78]

En el público creció la tendencia de comprar seguros y artefactos de seguridad. Instalaron cerraduras y cerrojos en sus puertas y ventanas, porteros eléctricos en la entrada de los edificios, alarmas contra intrusos en sus propiedades y radios de quita y pon y alarmas en sus automóviles. La gente, en especial las mujeres, revisaron sus hábitos diarios para minimizar su vulnerabilidad con respecto a la victimización.[79] Se tomaron el tiempo necesario para cerrar con llave las puertas, esconder sus objetos de valor, encender y apagar las alarmas, dejar las luces encendidas en sus casas cuando no se encuentran en ellas, no abrir la puerta a extraños, limitar la cantidad de dinero en efectivo que llevan consigo y controlar su conducta en las calles y lugares públicos por miedo a llamar la atención como potenciales víctimas.[80] Muchos residentes se unieron (con el respaldo activo de la policía local y, en Estados Unidos, con el subsidio de fundaciones) para formar esquemas de «neighbourhood watch». Algunos fueron más allá y se hicieron parte de grupos de ciudadanos dedicados a llevar adelante tareas de vigilancia y otras formas de actividad policial privada.[81]

Estas precauciones a menudo implicaban comportamientos de evitamiento que en muchos casos acarreaban una cierta cantidad de inconvenientes y gastos. Muchos residentes de las ciudades comenzaron a viajar en coche en lugar de usar el transporte público, evitaban estacionar en las calles o en lugares sin vigilancia, no transitaban por las calles de noche, evitaban ir a los parques luego

del atardecer, dejaron de ir a los partidos de fútbol o a los lugares de entretenimiento en el centro de la ciudad y dedicaban mucho tiempo a llevar a los niños en coche a la escuela y a otros lugares, en lugar de exponerlos al riesgo del delito en las calles, en los autobuses o en el tren subterráneo. Otros llevaron adelante acciones más drásticas, escapando hacia los suburbios o inclusive, cuando éstos también se volvieron propensos al delito (o simplemente con demasiada «diversidad»), a uno de los 20.000 barrios cerrados que recientemente han surgido en Estados Unidos. En un gran número de hogares estadounidenses se compraron armas de fuego para protegerse del delito, llevando la guerra contra éste a los hogares de un modo que debe haber producido importantes consecuencias psicológicas.

Al mismo tiempo, planificadores urbanos, arquitectos y empresas constructoras comenzaron a adaptar sus diseños para intensificar el nivel de seguridad que ofrecían a clientes y residentes. El ejemplo más notorio es la «comunidad cerrada» que, según se dice, es el modo de vida comunitario de más rápido crecimiento en la actualidad, aunque esto pasa por alto las prisiones, que son «comunidades cerradas» masivas, producto de procesos y sentimientos sociales relacionados que operaron durante el mismo período.[82] Pero como señalan Barkley y Snyder, la «vida cerrada» es parte de un cambio más amplio hacia una arquitectura y un plan urbanístico orientados por la preocupación por la seguridad, un desarrollo urbano que incluye «el centro comercial cerrado con todos los servicios; edificios públicos y plazas y parques públicos colmados de mecanismos de seguridad; hoteles y centros de convenciones que parecen estar construidos con un mismo molde; puentes que conectan edificios y túneles que permiten que ni los turistas ni los que trabajan en el centro pongan un pie en las aceras de la ciudad».[83] En esta nueva arquitectura urbana –desarrollada inicialmente en Los Ángeles pero que se hace ahora evidente en los centros comerciales y en las zonas de negocios del centro de las ciudades en todo Estados Unidos y Gran Bretaña–, el interés principal es gestionar el espacio y separar a diferentes «tipos» de personas.[84] Además, como han señalado hace tiempo Shearing y Stenning, el carácter privado de estos espacios comerciales masivos le da a las corporaciones autoridad legal e incentivos económicos para desarrollar su propia actividad policial, una dinámica que ha tenido mucho que ver con el crecimiento de la seguridad privada.[85]

Un cambio relacionado con este desarrollo es el enorme crecimiento de las asociaciones residenciales que se ha producido en los últimos treinta años, especialmente en Estados Unidos. Como señala David J. Kennedy, estas asociaciones, diversamente conocidas como asociaciones de propietarios de hogares, asociaciones de propietarios y asociaciones de residentes, están surgiendo como una fuerza importante de la vida urbana y suburbana dirigida a intensificar la seguridad, mejorar la calidad de vida y mantener el valor de las propiedades. En 1970 había 10.000 organizaciones de este tipo en Estados Unidos. En 1992 había 150.000, abarcando a 32 millones de personas, aproximadamente el 12 por ciento de la población.[86] Cuando las preocupaciones por la seguridad, el afán de lucro y los intereses de la propiedad se reúnen, los actores privados responden enérgicamente a las deficiencias percibidas en la provisión estatal.

Los efectos en materia de control del delito de estas adaptaciones privadas dispersas y pequeñas son difíciles de medir y nunca han sido, según creo, cuidadosamente evaluados.[87] Pero lo que resulta más importante para nuestros propósitos es que estos cambios en la rutina diaria eventualmente produjeron efectos *culturales* duraderos. Cambiaron la forma de pensar y sentir de la gente, aquello sobre lo que la gente habla y la forma en que habla, sus valores y prioridades, lo que enseña a sus hijos y los consejos que da a los recién llegados al barrio. El miedo al delito –o bien, la conciencia colectivamente construida acerca del delito– ha sido gradualmente institucionalizado. Se ha grabado en nuestro sentido común y en las rutinas de la vida cotidiana. Se ha incorporado a nuestros noticiarios, a las categorías de nuestras propiedades y a nuestros contratos de seguros y, de una forma más fantástica, a nuestros mitos urbanos y el entretenimiento televisivo.[88]

«El complejo del delito»: la cultura de las sociedades con tasas de delito elevadas

Uno podría resumir este proceso histórico diciendo que se ha desarrollado una formación cultural en torno del fenómeno de las altas tasas de delito y la inseguridad creciente y que esta formación le da ahora a la experiencia del delito una forma institucional. Esta formación cultural –a la que podríamos llamar el «complejo del

delito» de la modernidad tardía– se caracteriza por un conjunto distintivo de actitudes, creencias y presunciones:

1) las altas tasas de delito se consideran un hecho social normal;[89]
2) la inversión emocional en el delito es generalizada e intensa, abarcando elementos de fascinación así como de miedo, indignación y resentimiento;
3) las cuestiones referidas al delito están politizadas y se representan frecuentemente en términos emotivos;
4) el interés por las víctimas y la seguridad pública dominan la política pública;
5) la justicia penal estatal es visualizada como inadecuada o ineficaz;
6) las rutinas defensivas privadas están generalizadas y existe un gran mercado en torno a la seguridad privada;
7) una conciencia del delito está institucionalizada en los medios de comunicación, en la cultura popular y en el ambiente urbano.

Una vez consolidada, esta visión del mundo no cambia rápidamente. No es afectada por los cambios que se dan año a año en las tasas del delito, aun cuando estos impliquen reducciones en las tasas reales de victimización delictiva. Esto explica la aparente ausencia de una relación entre las tendencias del delito y los sentimientos de temor al delito. Nuestras actitudes frente al delito –nuestros miedos y resentimientos, pero también nuestras narrativas y formas de comprender típicas del sentido común– se tornan hechos culturales que se sostienen y son reproducidos por guiones culturales y no por la investigación criminológica o los datos empíricos oficiales.[90]

El desarrollo de un complejo del delito produce una serie de efectos sociales y psicológicos que influyen en la política y en las políticas públicas.[91] Los ciudadanos se vuelven sensibles y conscientes con respecto al problema del delito y muchos manifiestan altos niveles de ansiedad y temor. Están atrapados en instituciones y prácticas cotidianas que les exigen que adopten la identidad de víctimas (reales o potenciales) del delito y que piensen, sientan y actúen de esa forma. Este compromiso impuesto con el delito y la prevención del delito produce una reacción ambivalente. Por un lado, una adaptación estoica que provoca nuevos hábitos de evita-

miento y rutinas de prevención del delito. Por el otro, una cantidad de irritación, frustración e ira ante las molestias acumuladas que el delito implica para la vida cotidiana. Sectores considerables del público se encuentran menos predispuestos a ser tolerantes con el delincuente, son más impacientes con las políticas de la justicia penal que se experimentan como un fracaso y están más visceralmente identificados con la víctima. La actitud de «entender» al delincuente –siempre una postura exigente y difícil de asumir y más fácil de sostener en el caso de las élites liberales no afectadas por el delito o bien por los grupos profesionales que viven de ello– va cediendo cada vez más lugar a la de «condenarlo». La intención de reintegrar al delincuente se ve cada vez más como algo poco realista y, con el tiempo, parece ser menos moralmente imperativa.

La inversión social y psíquica que hacen los individuos en las cuestiones del delito y el castigo se expande considerablemente. Los sentimientos en juego tienden a ser más profundamente experimentados y a estar más ampliamente difundidos en la población. Los miembros del público expresan cada vez más sus miedos, su irritación por tener que cambiar sus estilos de vida e incurrir en gastos, su insatisfacción con el sistema de justicia penal que los defraudó. Las tribulaciones diarias en torno a los delitos menos graves y a los desórdenes fácilmente se transforman en una preocupación por «el delito en sí» que, a su vez, connota el delito predatorio violento.[92] El trauma de la impotencia frente al miedo provoca la demanda de acción. La idea de que «algo hay que hacer» y de que «alguien debe ser culpado» no sólo obtiene cada vez más representación política, sino que, además, alimenta la acción política.

Este patrón de rutinas sociales, prácticas culturales y sensibilidades colectivas forma la superficie social sobre la cual se construyeron las estrategias del control del delito actualmente dominantes. Es un ensambladura social, una experiencia colectiva, que sostiene un nuevo nivel de conciencia sobre el delito, una inversión emocional más profunda y una nueva relevancia del delito en nuestras vidas cotidianas. Las políticas, muy diferentes entre sí, de la asociación preventiva y de la segregación punitiva deberían ser consideradas, ambas, como iniciativas político-administrativas que descansan sobre esta superficie social y que están condicionadas por sus contornos y características. Lejos de ser creaciones exclusivas de los políticos o de los medios de comunicación, estas estrategias dependen –tanto en su funcionamiento práctico como en su res-

paldo político– de los hábitos generalizados de pensamiento, de las rutinas de acción y de las estructuras de sentimientos que en los últimos años han llegado a caracterizar a la sociedad civil.

Por supuesto que las realidades nacionales diferentes influyen en la forma en que estas estrategias se han desarrollado en los distintos escenarios. Por ejemplo, las iniciativas empresariales contra el delito son más importantes en Estados Unidos que en Gran Bretaña, mientras que se da la relación inversa con respecto a los esfuerzos del gobierno central en materia de prevención del delito. Y la tendencia punitiva e incapacitante de las políticas criminales estadounidenses ha sido notablemente mayor y se ha sostenido durante un período mucho más largo que en el caso de Gran Bretaña. Pero los patrones estratégicos que caracterizan los campos del control del delito en ambos países son sustancialmente los mismos y tienden a persistir aun cuando las Administraciones conservadora y republicana hayan sido reemplazadas por las Administraciones laborista y demócrata.

Los principales temas de las nuevas estrategias –la expresividad, la punitividad, el interés en la víctima, la protección pública, la exclusión, el control reforzado, la prevención de las pérdidas, la asociación público-privado, la responsabilización– se basan en una nueva experiencia colectiva de la cual extraen su significado y fuerza y en las nuevas rutinas sociales que les proveen técnicas y apoyos prácticos. También están arraigadas en la lectura reaccionaria de la modernidad tardía, producto no sólo del delito, sino de toda la corriente reaccionaria de la cultura y la política que caracteriza el presente en términos de crisis moral, incivilidad y decadencia de la familia e insta a contrarrestar la revolución de la década de 1960 y la liberación cultural y política que ésta introdujo. La «sociedad de extraños» abierta, porosa y móvil típica de la modernidad tardía ha generado prácticas de control del delito que intentan hacer que la sociedad sea menos abierta y menos móvil: fijar identidades, inmovilizar individuos, poner en cuarentena a sectores completos de la población, erigir límites, bloquear accesos.[93] Y aunque estas estrategias no están de ningún modo *determinadas* por el campo social que he descrito, están fuertemente condicionadas por él y probablemente serían inconcebibles sin él.

VII

LA NUEVA CULTURA DEL CONTROL DEL DELITO

Hasta ahora he planteado mi análisis desde el punto de vista de la acción, especialmente las acciones de resolución de problemas por parte de políticos y administradores y las acciones cotidianas de grandes grupos sociales. Quisiera ahora cambiar hacia una perspectiva más estructural y concentrarme en el campo del control del delito que ha surgido como resultado de estas acciones y decisiones conflictivas y convergentes. Quisiera reflexionar acerca del carácter del campo como un todo, especificar cómo difiere del welfarismo penal de mediados del siglo XX y delimitar el impacto general de las transformaciones que he descrito. Pero antes de avanzar en esta dirección, quisiera abordar brevemente dos cuestiones analíticas.

La primera tiene que ver con el problema de la complejidad y cómo enfrentarlo. El campo que aquí se describe está conformado por una multiplicidad de diversas agencias, prácticas y discursos y se caracteriza por una variedad de políticas y prácticas, algunas de las cuales son bastante contradictorias entre sí. Es posible comprender su carácter general si se describe la distribución de los elementos, los principios organizadores que los relacionan y las líneas de fractura en torno a las cuales se estructuran los conflictos, en lugar de buscar identificar una esencia única común al campo en su totalidad. Esta forma de caracterización del campo carece del impacto inmediato de los análisis esencialistas con su poderosa simplicidad, así como también del perfil crítico que se logra a través de la descripción del campo en términos de sus valores extremos en lugar de sus tendencias centrales. Pero las esencias y los extremos tienden a ser una guía poco útil en la realidad social. Aun durante su apogeo, el complejo penal-welfare no se caracterizaba por poseer instancias correccionales altamente desarrolladas: las sanciones más frecuentes eran en realidad las multas y la probation y la mayoría de las cárceles locales prácticamente no ofrecían trata-

mientos rehabilitadores.[1] Del mismo modo, el campo contemporáneo no puede ser descrito de forma precisa si sólo nos concentramos en sus elementos más extremos como las leyes de «tres *strikes* y estás afuera» o las asociaciones preventivas e ignoramos las otras prácticas que constituyen el campo.

La segunda cuestión se refiere a la relación del pasado con el presente. Hasta ahora he descrito y explicado los nuevos procesos que han ido surgiendo en el control del delito. Mi análisis se ha centrado en aquellas ideas y prácticas que rompen con los esquemas del welfarismo penal, con el objetivo de caracterizar el cambio e identificar sus fuentes. Pero cuando se considera al campo como un todo, debemos tener en cuenta que estas prácticas y mentalidades coexisten con los residuos y continuidades de los viejos esquemas. Nuestra concentración en lo nuevo, en lo transformador, no debe hacer que pasemos por alto estas prácticas e instituciones más viejas. La historia no es la sustitución de lo viejo por lo nuevo, sino la modificación más o menos amplia de lo primero por lo segundo. El *entrelazamiento* entre lo establecido y lo emergente estructura el presente y nuestro análisis debe reflejar ese hecho. ¿Cómo debemos entonces describir el campo del control del delito y de la justicia penal que se ha conformado en los últimos treinta años? ¿Cuáles son sus principios organizativos, sus fundamentos estratégicos y sus contradicciones recurrentes? ¿Cuáles son los valores políticos, las sensibilidades culturales y las concepciones criminológicas que guían sus prácticas y les dan significado? ¿Y cómo se relacionan estas instancias de control del delito con otros procesos sociales que se han ido desarrollando en Estados Unidos y Gran Bretaña en el curso de los últimos treinta años, en especial, con el Estado de bienestar «reformado» y con la organización social de la modernidad tardía?

Los aparatos de control del delito

El cambio histórico que hemos estado estudiando no es una transformación de las formas institucionales. Ésta no es una era en la que las viejas instituciones y prácticas se abandonan y otras nuevas se crean a través de la legislación. No ha habido procesos de abolición o de reconstrucción, como ocurrió cuando se desmantelaron el cadalso y la horca y, en su lugar, se construyeron penitencia-

rías. Ni ha habido tampoco un proceso amplio de construcción de instituciones que sea comparable con la creación de los tribunales juveniles, el servicio de probation y la individualización de la condena que se produjo hace cien años. La arquitectura institucional de la modernidad penal permanece firmemente en pie, como también el aparato estatal de la justicia penal. Es su funcionamiento estratégico y su importancia social lo que se transformado.

Han existido, por supuesto, cambios en el tamaño y en el énfasis. Entre 1970 y el presente, los sistemas de justicia penal en ambos países se ha expandido impresionantemente en lo que se refiere a la cantidad de casos, empleos y gastos, y en las últimas dos décadas se ha llevado adelante el mayor programa de construcción de cárceles desde la época victoriana.[2] Ha habido también un cambio en la antigua tendencia de que las condenas custodiales disminuyeran en su porcentaje frente a las multas y la supervisión comunitaria. Desde la década de 1980, en Estados Unidos y Gran Bretaña, las condenas custodiales han crecido en cuanto a su duración, se ha incrementado el tiempo promedio de privación efectiva de la libertad, han sido utilizadas en un porcentaje mayor de casos y ha aumentado en gran medida la probabilidad de volver a la prisión luego de haber sido liberado condicionalmente bajo palabra.[3] Ha habido, por lo tanto, un cambio –más acentuado en Estados Unidos que en Gran Bretaña, aunque presente en ambos países– hacia un uso del encarcelamiento mucho mayor y más intensivo. Esta tendencia más punitiva se refleja en Estados Unidos en la mayor frecuencia de ejecuciones de penas de muerte, que recientemente han alcanzado niveles nunca vistos desde la década de 1950. Estos cambios en el énfasis penal han tenido efectos importantes tanto en el número de personas encarceladas como en la dimensión de la industria carcelaria y la composición racial de la población reclusa, así como también en la importancia política y cultural del castigo. Pero éstos han sido cambios en el despliegue más que alteraciones básicas en los tipos de sanciones o formas institucionales.

De modo similar, en el sector policial, ha habido un cambio de énfasis que se aleja de las estrategias reactivas y del estilo policial «911» hacia experiencias más proactivas de policía comunitaria, y, más recientemente, hacia una actividad policial más intensa sobre el desorden, las incivilidades y los delitos menores. Policía orientada hacia la resolución de problemas, policía comunitaria, policía orientada hacia el mantenimiento del orden, policía de la calidad

de vida; estas nuevas estrategias redefinen la forma en que se despliegan las fuerzas policiales y cómo interactúan con el público. La actividad policial se ha vuelto «más astuta», más focalizada, más ajustada a las circunstancias locales, más sensible a la presión pública, más predispuesta a trabajar con la comunidad y a subrayar la prevención. La tecnología informática y las nuevas técnicas de *management* han sido combinadas para producir un control más estrecho de los recursos y una conducta más directamente orientada hacia la resolución de problemas. La policía ha comenzado a desplazarse hacia una fase posburocrática de organización y a desarrollar conexiones flexibles con otros socios, buscando aliarse estratégicamente en lugar de monopolizar la materia.[4] Por lo tanto, las misiones de la policía han cambiado, a veces de forma dramática; cada vez más son las nuevas tácticas las que definen cómo emplear sus recursos. Pero los estudios acerca de las prácticas de trabajo y los presupuestos policiales indican que el funcionamiento cotidiano de la mayoría de las fuerzas policiales no ha cambiado tan drásticamente como se sugiere.[5] Más aún, estas nuevas prioridades y tácticas no han producido, todavía, una reorganización básica de la policía como agencia pública. Como entidad legal y organizacional, financiada por los contribuyentes y responsable de la aplicación de la ley, la policía pública actual se parece mucho a la de hace treinta años.

El hecho de llevar la figura de la víctima al primer plano, sin duda, ha alterado los procesos de la justicia penal en varios aspectos significativos. El reconocimiento de los derechos de las víctimas; la introducción de evaluaciones del impacto sobre las víctimas y las «opiniones de las víctimas» con respecto a la condena y la libertad condicional; el crecimiento de los grupos de ayuda a las víctimas y la rutina de la policía a la hora de reenviar a las víctimas a dichas organizaciones; todo esto ha cambiado no sólo el quehacer cotidiano de la justicia penal, sino también el estatus y el valor relativos de las distintas partes involucradas. Pero con la excepción de las organizaciones de apoyo a las víctimas, estos cambios no han acarreado el desarrollo de nuevos aparatos, ni han provocado el surgimiento de nuevas sanciones. Es cierto que han comenzado a surgir nuevos esquemas de reparación y mediación, filtrando los casos aptos para ser tratados de esta manera fuera del sistema tradicional, reconciliando a víctimas y delincuentes y promoviendo, en todos los casos en que sea posible, soluciones «reparadoras» en

lugar de medidas punitivas. Asimismo, en los últimos años ha habido un notable aumento del interés en este estilo de hacer justicia por parte de los académicos, los reformadores e, inclusive, los ministros. Pero actualmente estas iniciativas de justicia restauradora juegan un papel muy pequeño en los confines del sistema, y son más conocidas por el entusiasmo reformista que despiertan que por la frecuencia de su uso o su impacto en la justicia penal.[6]

Quizás lo que resulta más sorprendente es que el aparato correccionalista asociado con el welfarismo penal está, en su mayor parte, aún en pie. La legislación penal ha sido transformada por completo, especialmente en Estados Unidos, y las condenas indeterminadas son ahora mucho menos frecuentes. Pero la mayoría de las tecnologías, poderes y conocimientos característicos desarrollados por el movimiento del welfarismo penal siguen siendo usados cotidianamente. Los tribunales juveniles y el servicio de probation siguen expandiendo su esfera y sus actividades. Se continúa empleando a expertos sociales y psiquiatras para preparar informes de investigación social, suministrar diagnósticos y ayudar a controlar y tratar a los delincuentes. De hecho, en la década de 1990 se dio un aumento bastante significativo en el número de programas de tratamiento de los delincuentes en la comunidad y en las prisiones.[7] Los individuos siguen siendo evaluados y clasificados; se siguen identificando los factores de riesgo y las prospectivas de tratamiento; el poder de castigar sigue estando recubierto por un envoltorio psicosocial de diagnosis y cura. Si vivimos en una era «post-rehabilitación», como se supone convencionalmente, no es porque las estructuras para evaluar y rehabilitar a los individuos hayan sido desmanteladas y eliminadas.

El tercer sector: policía, penalidad y prevención

El cambio más significativo en el campo del control del delito no es la transformación de las instituciones de la justicia penal, sino el desarrollo, de forma paralela a estas instituciones, de una forma muy distinta de regular al delito y a los delincuentes. Más allá de la policía y la penalidad ha crecido un tercer sector «gubernamental»: el nuevo aparato de prevención y seguridad. Como vimos en el capítulo V, este sector pequeño pero en expansión está conformado por organizaciones de prevención del delito, asocia-

ciones entre lo público y lo privado, esquemas de policía comunitaria y prácticas multiagenciales que reúnen a las distintas autoridades cuyas actividades se relacionan con el problema del delito y la seguridad. A diferencia de los otros dos sectores con sus edificios sólidos, su personal numeroso y sus importantes presupuestos, este sector tiene una existencia más frágil y virtual. Está constituido, fundamentalmente, por redes y prácticas de coordinación –paneles de autoridades locales, grupos de trabajo, foros multiagenciales y comités de acción– cuya tarea principal es relacionar las actividades de actores y agencias existentes y dirigir sus esfuerzos hacia la reducción del delito. Este nuevo sector ocupa una posición intermedia, fronteriza, suspendida entre el Estado y la sociedad civil, conectando los organismos de justicia penal con las actividades de los ciudadanos, las comunidades y las corporaciones. Y aunque sus presupuestos, personal y organizaciones sean relativamente pequeños (en especial si se los compara con los gastos globales de la policía y las prisiones), el desarrollo de esta nueva infraestructura extiende significativamente el campo del control «formal» del delito y su potencial para la acción organizada.[8]

Una consecuencia fundamental de este cambio es que los límites formales del campo del control del delito ya no están delineados por las instituciones de la justicia penal estatal. Este campo se extiende ahora más allá del Estado, comprometiendo a actores y agencias de la sociedad civil, permitiendo que las prácticas del control del delito se organicen y dirijan a distancia desde las agencias estatales. El control del delito se está volviendo una responsabilidad no sólo de los especialistas de la justicia penal, sino de toda una serie de actores sociales y económicos. Dos siglos después de Patrick Colquhoun y al final de un período durante el cual la función del control del delito estaba concentrada dentro de burocracias estatales diferenciadas y cada vez más monopolizadas por funcionarios estatales, ha comenzado un movimiento pequeño pero significativo de des-diferenciación.

El desarrollo de este nuevo sector ha comenzado a alterar el equilibrio general del campo. Su sola existencia ejerce una presión pequeña pero insistente que tiende a alejar las políticas públicas de la retribución, la disuasión y la reforma y a acercarlas a la preocupación por la prevención, la reducción del daño y la gestión del riesgo. En lugar de perseguir, procesar y castigar a individuos, su objetivo es reducir los eventos delictivos mediante la minimización

de las oportunidades delictivas, la intensificación de los controles situacionales y el apartamiento de las personas de las situaciones criminogénicas. En lugar de tratar las inclinaciones delictivas o castigar a los individuos culpables, se concentra en prevenir la convergencia de factores que precipiten eventos delictivos. Mientras la justicia penal estatal descansa en el ejercicio de los poderes penales, o en la amenaza de ejercerlos, este nuevo aparato busca activar la acción preventiva de la multiplicidad de actores y agencias que conforman la sociedad civil. La seguridad comunitaria es, en este marco, el objetivo principal y la aplicación de la ley se transforma sólo en un medio para este fin, en lugar de un fin en sí mismo. La reducción del miedo, de los daños y de las pérdidas y el control del gasto se vuelven elementos centrales. Y en la medida en que este nuevo sector de la prevención está ligado a los sectores más viejos de la policía y la penalidad –especialmente a través de las agencias policiales y de probation–, estas preocupaciones vinculadas a la prevención se perciben a través de todo el campo.

En los últimos veinte años hemos comenzado a ver el surgimiento de una serie de nuevos especialistas que constituyen el personal de esta aún incipiente y mal definida serie de instancias. Se trata de asesores en prevención del delito, coordinadores, trabajadores interagenciales, analistas de sistemas, auditores del delito, mánagers de riesgo, expertos en diseño urbano y oficiales de policía comunitaria, los cuales todavía resultan pocos en número pero de una significación creciente. Las ideas derivadas de la prevención situacional del delito, de la teoría de las actividades rutinarias y de la criminología ambiental influyen cada vez más en su forma de pensar e informan sus acciones. El sector preventivo, en lugar de concentrarse en los individuos delincuentes, apunta a situaciones criminógenicas que puedan ser alteradas para que se vuelvan menos vulnerables a ciertos eventos delictivos, menos tentadoras para los potenciales delincuentes. El sector preventivo analiza los movimientos de la gente y la distribución de los eventos delictivos, identificando «puntos álgidos», «productos altamente atractivos para el delito» y patrones de victimización repetida, convirtiéndolos en el blanco de sus acciones. Y aun cuando las soluciones de la policía y de la penalidad son parte de su repertorio, el remedio preferido es instalar controles situacionales y canalizar la conducta de las personas, alejándolas de la tentación, en lugar de generar persecuciones y castigos de los delincuentes. En la medida en que «el go-

bierno» logra organizar, aumentar y dirigir las capacidades de control social de los ciudadanos, las comunidades y las empresas, extiende simultáneamente el alcance de la actividad de gobernar y transforma su modo de ejercer el control.[9]

El declive de la autonomía de la justicia penal

El campo del control del delito organizado ha sido ampliado de este modo, aun cuando, en su mayor parte, la arquitectura institucional de la justicia penal estatal permanece todavía en pie. En este proceso, la relación de la justicia penal con su entorno social y político ha sufrido una serie de cambios.

La justicia penal es ahora menos autónoma que hace tres décadas y está más claramente dirigida desde afuera. Los actores y agencias de la justicia penal son ahora menos capaces de dirigir su propio destino y darle forma a sus propias políticas y decisiones. Esto es en parte el resultado de la necesidad de trabajar con otros «proveedores» y de la preocupación por dar mejores respuestas al público y a otros «clientes». Pero la razón primordial de esta pérdida de autonomía es que las relaciones del campo con el público y con el proceso político han cambiado. Ha surgido una nueva relación entre los políticos, el público y los expertos penales en la que los políticos dan más directivas, los expertos son menos influyentes y la opinión pública se torna un punto clave de referencia para evaluar las diversas opciones. La justicia penal es ahora más vulnerable a los cambios de estado de ánimo del público o a la reacción política. Se instituyen rápidamente nuevas leyes y políticas públicas sin consultar previamente a los profesionales de la justicia penal y se ha reducido considerablemente el control experto de la agenda de políticas públicas como consecuencia de un estilo populista de hacer política.

La tendencia populista en la política criminal contemporánea es, en cierta medida, una postura o táctica política adoptada para lograr ventajas electorales a corto plazo.[10] Como tal, puede ser revertida rápidamente si las iniciativas «populares» dejan de coincidir con los cálculos de beneficio político. Pero debemos ser conscientes de que este momento populista ha estado acompañado por una renovación de las herramientas de los mecanismos de acción política en este campo, un cambio que tendrá consecuencias duraderas en el modo

en que se hace política y en la capacidad de los políticos para dar forma a las prácticas de la justicia penal. Con la aparición de la condena mínima obligatoria y otros instrumentos para manejar detalladamente la toma de decisiones penales –como guías para condenar, «verdad en la condena», estándares nacionales para la probation y el servicio comunitario, indicadores de cumplimiento de obligaciones en las prisiones, etcétera–, las legislaturas y los ministros han alcanzado medios más directos y con menos limitaciones para obtener resultados prácticos. En el área de los esquemas, los programas legales y administrativos ahora vigentes reducen significativamente la capacidad de toma de decisiones por parte de los profesionales y la revisión discrecional de las condenas a delincuentes. Como diría Nils Christie, existe un sistema de distribución del dolor más eficiente, con menos obstáculos entre el proceso político y la irrogación de castigos individuales. Las demandas públicas de mayor castigo se traducen ahora más fácil e instantáneamente en el incremento de las penalidades y en períodos de encarcelamiento más largos.

El proceso legislativo también se caracteriza por una dinámica similar. Las reglas actuales de la actividad política aseguran que los gobiernos y las legislaturas sean altamente sensibles a las preocupaciones públicas, especialmente en lo que se refiere al sentimiento de que los delincuentes no son suficientemente castigados o que los individuos peligrosos no son adecuadamente controlados, y existe una gran presión dirigida a que se tomen medidas que expresen y alivien estas preocupaciones. Actualmente, los gobiernos están en pie de guerra contra el abuso de drogas, los delitos sexuales y los delitos violentos y se espera de ellos que produzcan una respuesta instantánea cada vez que ésta sea requerida. Durante la década de 1990, los casos altamente notorios se volvían el objeto de un tratamiento pormenorizado por parte de los medios de comunicación y de la indignación pública, generando demandas urgentes de que se hiciera algo. Estos casos involucraban normalmente a un individuo predatorio, una víctima inocente (frecuentemente un niño) y un previo fracaso del sistema de justicia penal en imponer controles efectivos. No obstante, la regularidad de dichos casos reflejaba más bien la estructura de los miedos de la clase media y los valores de los noticiarios de los medios masivos de comunicación que la frecuencia estadística de tales eventos.[11] Casi inevitablemente la demanda se dirige a reclamar un control penal más efectivo. La ley de Megan, las leyes de tres *strikes*, las leyes sobre predadores sexuales

violentos, la reintroducción de penas de prisión para niños a raíz del asesinato de James Bulger, el endurecimiento de las condiciones carcelarias y la imposición de restricciones a la libertad bajo fianza por parte del Home Office después de fugas altamente publicitadas; éstos sólo son los ejemplos más conocidos del sistema de respuestas rápidas que caracteriza actualmente la elaboración de políticas públicas en este campo.[12] Se trata de un tipo de leyes vengativas que expresan las demandas punitivas y controlan las ansiedades de justicia expresiva. Sus objetivos principales son mitigar la indignación popular, tranquilizar al público y restaurar la «credibilidad» del sistema, lo que tiene que ver más con preocupaciones políticas que penológicas. No es sorprendente que estas medidas compartan un abierto desdén con respecto al asesoramiento de los expertos en penalogía.

El alcance y la naturaleza del cambio estructural

Éstos son los que podrían describirse como los cambios estructurales y morfológicos que han ocurrido en el campo del control del delito en el último cuarto de siglo. El campo no ha sido transformado de cabo a rabo, ni se ha reformado completamente la justicia penal estatal. Lo que ha ocurrido es que las instituciones de la justicia penal han alterado sus puntos de vista y que el campo del control del delito se ha expandido en nuevas direcciones a medida que las agencias estatales y la sociedad civil se han ido adaptando al crecimiento del delito y la inseguridad que acompañaron la transición a la modernidad tardía. El resultado ha sido que si bien la justicia penal estatal es más grande que antes, ésta ocupa ahora un espacio relativamente pequeño en el campo en general, sobre todo debido al crecimiento de la seguridad privada y las actividades organizadas de las comunidades y empresas.

La cultura política del control del delito ahora da por sentado que el Estado tendrá una enorme presencia, mientras asegura simultáneamente que esta presencia nunca es suficiente. El resultado paradójico es que el Estado robustece sus fuerzas punitivas y cada vez más reconoce la naturaleza inadecuada de esta estrategia soberana. Junto con una estructura penal cada vez más punitiva se observa el desarrollo de nuevas formas de ejercer el poder mediante las cuales el Estado busca «gobernar a distancia» formando alianzas

y activando las capacidades gubernamentales de agencias no estatales.[13] En este contexto, la justicia penal estatal ya no pretende tener una posición monopolista con respecto al control del delito y ya no se ofrece como el único o siquiera el mayor proveedor de seguridad. El Estado opera ahora en una economía mixta de provisión de seguridad y control del delito y sus agencias deben articularse con los esquemas de seguridad privada que se han ido desarrollando en los últimos treinta años.[14]

Las instituciones modernas de la justicia penal han demostrado ser bastante resistentes al cambio. Han tenido una inercia propia, una habilidad para soportar sobresaltos y reducir el impacto de los cambios impuestos externamente. Como consecuencia, han ido cambiando más lentamente y más sutilmente que lo que la mayoría de los análisis penológicos sugieren.[15] En lo estructural, el cambio ha tenido que ver con *asimilar nuevos elementos* (la víctima, la prevención del delito, la justicia restaurativa); *alterar equilibrios y relaciones* (entre el castigo y el welfare, entre la provisión del Estado y la provisión comercial, entre los medios instrumentales y los objetivos expresivos, entre los derechos de los delincuentes y la protección del público); y *cambiar la relación del campo con su entorno* (sobre todo su relación con el proceso político, con la opinión pública y con las actividades de control del delito de la sociedad civil).

Los cambios culturales e institucionales que se han dado en el campo del control del delito son análogos a aquellos que ocurrieron, en general, en el Estado de bienestar. Hablar del «fin del welfare» y de «la muerte de lo social» –como hablar de la desaparición de la rehabilitación– debería entenderse como la configuración de una especie de contrarretórica y no como una descripción empírica. Las infraestructuras del Estado de bienestar no han sido abolidas o transformadas por completo. Han estado recubiertas por una cultura política diferente y dirigidas por un nuevo estilo de gestión pública.[16] En el proceso se han vuelto más restrictivas y más cautelosas, más preocupadas por controlar la conducta de los beneficiarios, más preocupadas por transmitir los incentivos correctos y desalentar la «dependencia». Al igual que las reformas de la justicia penal de los últimos veinte años, las políticas sociales actuales han sido moldeadas por las disfunciones y patologías percibidas en las instituciones del welfarismo.[17] La solución se ha vuelto el problema. El welfarismo penal comparte el destino de los esquemas sociales welfaristas que lo hicieron

nacer. Su destino no es ser desmantelado, sino volverse el terreno institucional problemático sobre el que las nuevas estrategias y objetivos se construyen continuamente.

Los cambios que han ocurrido en el campo del control del delito han implicado, sobre todo, volver a desplegar y dar una nueva dirección a las prácticas de las instituciones existentes. No ha sido un proceso de invención de nuevas instituciones o de institucionalización de nuevas prácticas, sino de redefinición de aquéllas ya existentes, dándoles una fuerza e importancia diferentes y usándolas en un sentido distinto. Los marcos que orientan el control del delito y las prácticas penales han sido alterados, dando origen a nuevas metas y objetivos, nuevas formas de cálculo y nuevas prioridades. Se han desarrollado nuevas formas de conocimiento y de razonamiento que sutilmente alteran nuestra forma de pensar acerca del delito y los delincuentes, nuestra forma de comprender los problemas que plantean y de actuar frente a esos objetos y problemas. Una estructura modificada de reglas legales y el razonamiento managerial han cambiado la toma de decisiones cotidiana por parte de los profesionales del control del delito. Y se ha formado una nueva serie de símbolos, imágenes y representaciones en torno a estas prácticas, evocando significados culturales muy diferentes de aquellos que solían prevalecer.

La nueva cultura del control del delito

Este proceso complejo se podría resumir diciendo que aunque las estructuras de control hayan sido transformadas en aspectos significativos, el cambio más significativo se ha producido en el plano de la *cultura* que da vida a estas estructuras, ordena su uso y les da significado. Se ha inscrito en el campo un nuevo patrón de presupuestos cognitivos, compromisos normativos y sensibilidades emocionales, motivando las acciones de las agencias de control del delito, dándole nuevos propósitos y significados a sus prácticas y alterando los efectos prácticos y la importancia simbólica de su funcionamiento. Las coordenadas culturales del control del delito han sido gradualmente modificadas sin un diseño preestablecido o una articulación explícita, alterando la forma de pensar y actuar de los agentes penales, dándole un nuevo significado a lo que dicen y hacen. Junto con las nuevas reglas legales que ahora regulan la

práctica penal y policial, esta nueva cultura ha realizado una contribución decisiva para cambiar nuestro modo de pensar y actuar frente al delito y la inseguridad. Esta nueva cultura del control del delito se ha formado en torno a tres elementos centrales: (1) un welfarismo penal modificado; (2) una criminología del control; y (3) una forma económica de razonamiento.

La transformación del welfarismo penal

En las prácticas cotidianas de la justicia penal, ha habido un marcado cambio de perspectiva desde la modalidad del «welfare» a la modalidad penal. Como hemos visto, la práctica y las leyes penales dan mayor prioridad a objetivos retributivos, incapacitantes y disuasivos. La probation se representa a sí misma como un castigo en la comunidad y no como un trabajo social alternativo al encarcelamiento. Los tribunales juveniles de Estados Unidos habitualmente remiten jóvenes delincuentes a juzgados de adultos para que reciban condenas más severas, mientras que (al igual que sus equivalentes en Inglaterra) acentúan cada vez más la culpa y la responsabilidad individual y dan mayor peso a la seguridad pública.[18] Las instituciones custodiales para niños y jóvenes subrayan la seguridad en lugar de la educación o la rehabilitación y se han vuelto cada vez menos diferenciables de las prisiones de adultos. Las agencias de libertad condicional minimizan la importancia de sus funciones tradicionales de reintegración, priorizan la vigilancia intensiva de los delincuentes liberados, se vinculan más estrechamente con la policía y revocan más frecuentemente las libertades condicionales.

En el curso de estos desarrollos ambas modalidades, «penal» y del «welfare», han cambiado su significado. La modalidad penal no sólo se ha hecho más prominente, sino que se ha vuelto más punitiva, más expresiva, más centrada en la seguridad. Se han priorizado preocupaciones distintivamente «penales», como la menor elegibilidad, la certeza y rigidez del castigo, la condena y el tratamiento severo de los delincuentes[19] y la protección del público. La modalidad del «welfare», al mismo tiempo que se ha vuelto más silenciosa, se ha hecho más condicional, más centrada en el delito, más consciente del riesgo. Es menos probable ahora que los delincuentes sometidos a la probation, la libertad condicional o los tribunales juveniles sean representados en el discurso oficial como ciudadanos que pade-

cen privaciones sociales y que necesitan ayuda. Se los representa, en cambio, como individuos culpables, indignos y peligrosos que deben ser cuidadosamente controlados para la protección del público y la prevención de delitos futuros. En lugar de clientes que necesitan ayuda se los ve como riesgos que deben ser gestionados. En lugar de poner el énfasis en los métodos de rehabilitación que atiendan las necesidades de los delincuentes, el sistema acentúa los controles efectivos que minimizan los costos y maximizan la seguridad.

La redefinición de la rehabilitación

Cuando hoy se llevan adelante intervenciones rehabilitadoras, su carácter es bastante distinto al de aquellas que se realizaban en el pasado. Se concentran más en cuestiones de control del delito que en la asistencia individual y están más «centradas en el delito» que en el «cliente». Ya no se considera el delito como un síntoma superficial; es, en cambio, en sí mismo el objeto, el problema central a ser abordado. Mientras que anteriormente la personalidad o las relaciones sociales del individuo fueron el objeto de los intentos de transformación, el blanco ahora es la conducta delictiva y los hábitos más estrechamente conectados a ella. El objetivo inmediato ya no es mejorar la autoestima del delincuente, desarrollar la capacidad de discernimiento o prestar servicios centrados en el cliente, sino imponer restricciones, reducir el delito y proteger al público. Estos cambios en la práctica, junto con el reciente resurgimiento de la preocupación por la menor elegibilidad, hacen que los programas de tratamiento se presenten a sí mismos como beneficiosos para las futuras víctimas más que para el delincuente. Son las futuras víctimas las que ahora son «rescatadas» a través de la rehabilitación, en lugar de los delincuentes.[20]

La práctica de la rehabilitación se inscribe cada vez más en un marco del riesgo más que en un marco del welfare. Los delincuentes sólo pueden ser «tratados» (en programas sobre el abuso de drogas, grupos para el control de la hostilidad, programas de reducción del delito, etcétera) siempre y cuando se juzgue que ese tratamiento sirve para proteger al público y reducir el riesgo y que es capaz de reducir los costos involucrados en mayor medida que el castigo puro y simple. La rehabilitación se representa entonces como una intervención focalizada que inculca el autocontrol, re-

duce el peligro e intensifica la seguridad pública. En el nuevo marco se considera la rehabilitación como un medio para manejar el riesgo, no como un fin welfarista en sí mismo.[21] Si el programa de tratamiento no funciona, se puede recurrir a otros medios más efectivos, como la supervisión intensiva o la custodia carcelaria. El énfasis contemporáneo en los procedimientos rigurosos de control del cumplimiento de las condiciones de la liberación –que hacen que los que están bajo probation o libertad condicional vuelvan a los tribunales si las violan– cumple precisamente esta función.

La rehabilitación ya no pretende ser el propósito primordial del sistema penal en su conjunto, ni siquiera de las agencias welfaristas tradicionales como la oficina de probation o de libertad condicional. Ahora es un objetivo entre otros que se pretende alcanzar a través de una provisión especializada y que se encuentra desprovisto ya de las grandes cuotas de expectativa e idealismo que lo caracterizaron en el pasado. La rehabilitación de los delincuentes ya no se considera una prescripción general; en cambio, se visualiza como una intervención específica dirigida a aquellos individuos más propensos a hacer un uso eficiente de este costoso servicio. Se la trata como una inversión más que como un derecho estándar y, como a toda inversión, se la monitorea y evalúa atentamente para asegurarse de que produzca resultados. En este sentido, el movimiento «¿Qué funciona?», que actualmente influye en la política penal en Gran Bretaña, lleva las marcas del escepticismo y la reflexividad post-Martinson: no es el retorno al optimismo rehabilitador. Más allá de si el delincuente es castigado o tratado, la preocupación clave es ahora proteger al público, reducir el riesgo de victimización en el futuro y hacerlo con un costo mínimo. Si el objetivo oficial del welfarismo penal era la promoción del bienestar social, el interés primordial actual es, desvergonzadamente, el fortalecimiento eficiente del control social.

La reubicación de la libertad condicional

Durante gran parte del siglo XX, la probation fue una institución central en la justicia penal. De uso muy difundido y a la vanguardia del progreso penal, a menudo se la consideraba una instancia ejemplar del enfoque del welfarismo penal en materia de control del delito. En el mundo de la justicia penal actual, la probation ocupa una posición que es mucho más conflictiva y mucho menos segura. Du-

rante los últimos treinta años, la probation ha tenido que luchar para mantener su credibilidad, ya que los ideales en los que se basaba han sido desacreditados y desplazados. Bajo la presión del gobierno ha hecho más rígidos sus procedimientos, ha acentuado sus capacidades de supervisión, ha minimizado la importancia de sus vinculaciones con el trabajo social, ha intensificado sus controles y se ha definido a sí misma como un castigo de la comunidad. Se han desarrollado las «órdenes de probation intensiva», que implican restricciones más severas y la necesidad de hacer informes, y la supervisión de la probation se ha «mezclado»cada vez más con medidas más explícitamente penales, como el toque de queda, la custodia parcial y las multas. Como señaló un oficial en jefe del Servicio de Probation inglés: «El Servicio de Probation ha absorbido la política del castigo, ha entrado en el mercado, ha reflejado al sector privado [y] ha llevado a sus mánagers a una gran ceremonia de redefinición».[22] A pesar de todas estas convulsiones, los tribunales y el público no logran convencerse de que la probation es un castigo «real» y un medio de control fiable.[23]

La probation se ha alejado de su misión original, a veces descrita como «asistir, aconsejar y amparar» a los delincuentes que lo merecen, y se ha fijado prioridades que reflejan el nuevo clima penológico: cambiar la conducta de los delincuentes; reducir el delito y lograr que las comunidades sean más seguras; proteger al público y apoyar a las víctimas.[24] Los cursos de entrenamiento, los manuales de operaciones y los indicadores de cumplimiento de funciones y objetivos modificados continúan avanzando en esta dirección, al igual que los cambios legales que han definido la probation como un castigo obligatorio para los tribunales penales más que como una medida discrecional en lugar de la condena. La práctica de la probation incluye cada vez más nuevas formas de control intensivo, incluyendo el uso de pulseras y el rastreo electrónicos, los toques de queda y los tests sobre consumo de drogas. Y mientras antes los funcionarios de probation ofrecían supervisión a cualquiera que pareciera capaz de beneficiarse con ella, actualmente los recursos de la probation son utilizados con mucho más cuidado. «Comparar el beneficio con el riesgo» es la nueva regla que permite o no la aplicación de la probation. «Ofrecer supervisión intensiva sólo a aquellos delincuentes que poseen un alto grado en la escala del riesgo y en la escala de receptividad».[25] La gestión de los riesgos y de los recursos ha desplazado a la rehabilitación como objetivo central de la organización.

La reinvención de la prisión

En el sistema penal-welfare, la prisión funcionaba como la última instancia del sector correccional, ocupándose de aquellos delincuentes que no respondían adecuadamente a las medidas reformadoras de otras instituciones. En teoría, aunque no en la práctica, se presentaba como el último recurso en el *continuum* del tratamiento. Actualmente se la concibe mucho más explícitamente como un mecanismo de exclusión y control.[26]

Ciertas modalidades de tratamiento siguen funcionando dentro de sus muros y aún se sigue alabando el ideal de la cárcel rehabilitadora. Pero los muros mismos ahora son vistos como el elemento más importante y valioso de la institución. El ideal del welfarismo penal de la prisión permeable, de la prisión abierta que hace bajar la barrera entre la custodia y la comunidad, que reintegra a los presos a sus familias por medio de las salidas y permisos para regresar a sus hogares y la libertad condicional, este ideal es actualmente mucho menos evidente. En cambio, se han fortificado los muros, literal y figurativamente. Se ha fortalecido la seguridad del perímetro y la liberación anticipada es más restrictiva, siendo controlada más estrictamente y supervisada más intensamente.[27]

La prisión es utilizada actualmente como una especie de reserva, una zona de cuarentena, en la que se segrega a individuos supuestamente peligrosos en nombre de la seguridad pública. En Estados Unidos el sistema que se está gestando se parece mucho al gulag soviético: una serie de campos de trabajo y prisiones diseminadas por todo un vasto país que albergaba a dos millones de personas, la mayoría de las cuales pertenecen a clases y grupos raciales que se han vuelto política y económicamente problemáticos.[28] El límite que divide a la prisión de la comunidad está fuertemente vigilado y atentamente monitorizado para prevenir que los riesgos se desplacen de un lado al otro. Los delincuentes que son liberados «en la comunidad» son sometidos a un control mucho más estrecho y frecuentemente son reingresados en espacios custodiales por no haber cumplido con las condiciones que continúan restringiendo su libertad. Para muchos de estos liberados condicionalmente o ex convictos, la «comunidad» a la que regresan es, en realidad, un terreno estrictamente controlado, un espacio supervisado, en donde carecen de gran parte de la libertad que uno asocia con una «vida normal».

Esta transformación de la relación entre la prisión y la comunidad está estrechamente ligada a la transformación del trabajo. La desaparición de los primeros empleos para los jóvenes varones de la «underclass», junto con la reducción del capital social de las familias empobrecidas y de los barrios con altos niveles de delito, ha traído como consecuencia que la prisión y la libertad condicional no tengan actualmente el sustrato social en base al que se habían sostenido anteriormente los intentos rehabilitadores. El trabajo, la asistencia social y el apoyo familiar solían ser los medios a través de los cuales los ex presos eran reintegrados en la sociedad. Con el debilitamiento de estos recursos, el encarcelamiento se ha vuelto algo que dura más tiempo y, luego de este período, los individuos tienen muy pocas posibilidades de volver a una libertad no supervisada.[29]

Al igual que las sanciones premodernas de deportación o destierro, las prisiones funcionan ahora como una forma de exilio y el uso que se hace de ellas no está tan definido por el ideal de la rehabilitación como por un ideal al que Rutherford llama «de la eliminación».[30] Al igual que el gulag soviético o el gueto urbano estadounidense, este exilio interno tiene efectos sociales y económicos tanto como penalógicos.[31] En Estados Unidos, actualmente, el sistema penitenciario tiene una población enorme de adultos en edad de trabajar cuya exclusión estructural de la fuerza de trabajo no se tiene en cuenta habitualmente en los análisis económicos y las estadísticas de desempleo.[32] El encarcelamiento a gran escala funciona como un modo de fijación social y económica, un mecanismo de división en zonas que segrega a aquellas poblaciones rechazadas por las instituciones debilitadas de la familia, el trabajo y el welfare y las ubica detrás de los escenarios de la vida social. Del mismo modo, aunque por períodos más cortos, las prisiones y cárceles para procesados se utilizan cada vez más como un depósito *faute de mieux* para los enfermos mentales, los drogadictos y las personas pobres y enfermas a quienes los servicios sociales debilitados ya no pueden proveer de alojamiento adecuado.[33] Más recientemente, la «tolerancia cero» y la policía de la «calidad de vida» han comenzado a expandir esta zonificación coercitiva usando agresivas prácticas de arresto para excluir a los individuos «desordenados» de los espacios públicos en donde se considera que interfieren con los intereses comerciales o la «calidad de vida» que exigen los residentes más acomodados.[34] Las fuerzas de seguridad privadas hace tiempo que hacen lo mismo en los espacios comerciales o privados.

La nueva individualización y «el castigo a distancia»

En el complejo penal-welfare, el individuo delincuente estaba en el centro de la escena, era el foco de preocupación principal de la criminología. La condena debía ser individualizada para poder atender las necesidades y el potencial de reforma particulares del delincuente. Se recolectaba información sobre su biografía. Se preparaban informes sociales y psicológicos. Las características individuales del delincuente eran –en teoría, aunque no siempre en la práctica– el factor determinante de toda acción penal. En un marcado contraste, la víctima prácticamente nunca tenía un papel. En gran parte, él o ella continuaba siendo una abstracción silenciosa: una figura de fondo cuya individualidad era apenas registrada, cuyos deseos e intereses personales no tenían lugar en el proceso.

En la penalidad contemporánea esta situación ha sido revertida. Los procesos de individualización se centran cada vez más en la víctima. A las víctimas individuales hay que mantenerlas informadas, darles el apoyo que necesitan, consultarlas antes de tomar decisiones, involucrarlas en el proceso judicial desde la denuncia hasta la condena y más allá de la misma. Las evaluaciones del impacto sobre las víctimas se introducen en el proceso judicial para individualizar el impacto del delito, para demostrar cómo afectó el delito a esta víctima en particular, en toda su particularidad, en toda su especificidad humana. Actualmente, algunos Estados norteamericanos permiten a las víctimas hacer recomendaciones al juez antes de que éste dicte la condena y exponer sus puntos de vista ante las juntas de libertad condicional antes de que se libere a «su» delincuente.[35]

Simultáneamente, en la perspectiva de las nuevas leyes penales, el delincuente se convierte en algo cada vez más abstracto, cada vez más estereotipado, cada vez más una imagen proyectada, en lugar de una persona individualizada. Las condenas características del «merecimiento justo» comienzan a tener este efecto, especialmente cuando las condenas tipificadas son impuestas mecánicamente. Las guías para condenar alimentan también este proceso. Las condenas mínimas obligatorias lo llevan aún más allá, deshaciendo por completo cualquier elemento de individualización al momento de la sentencia.[36] Estos métodos para la irrogación de condenas determinadas, anticipándose a los casos puntuales, agrandan la distancia entre quien efectivamente impone la condena (en realidad,

la legislatura o la comisión sobre las condenas) y la persona a quien se le impone la condena. La individualización de la condena da lugar a una especie de «castigo a distancia» en el que los actores políticos que operan en contextos políticos completamente alejados de las circunstancias del caso son los que establecen los niveles de penalidad, a menudo de forma irreversible. Cuanto más grande es esta distancia, menos probable es que los hechos peculiares del caso y las características individuales del delincuente incidan en el resultado.[37] El tratamiento de los delincuentes se vuelve, por lo tanto, cada vez menos individualizado, precisamente en el mismo momento en que se humaniza por completo a la víctima y se le da una voz individual. Michel Foucault describió cómo el surgimiento de las instituciones disciplinarias desplazó el «eje de la individualización» desde los personajes grandiosos a los desviados de poca monta.[38] Actualmente este eje está cambiando una vez más, esta vez desde el delincuente en el banquillo de los acusados a la víctima en el estrado de los testigos.

La relación sociedad-delincuente

El enfoque del welfarismo penal actuaba como si se pudiera hacer coincidir los intereses de la sociedad con los intereses del delincuente. Estaba en el interés de todos rehabilitar a los delincuentes, reformar las cárceles y enfrentar las raíces del delito. El dinero invertido en el tratamiento de los delincuentes y en mejorar las condiciones sociales se compensaría con índices más bajos de delito y una sociedad más integrada. El tratamiento de los delincuentes era un juego de suma positiva. Actualmente los intereses de los delincuentes condenados, cuando son contemplados, son visualizados como radicalmente opuestos a los del público. Si la opción reside entre hacer que los delincuentes estén sometidos a mayores restricciones o exponer al público a un mayor riesgo, el sentido común actual recomienda optar por la mayor seguridad.[39] Como consecuencia de esto, y sin demasiada discusión, los intereses del delincuente y hasta sus derechos habitualmente no son tenidos en cuenta.[40]

El mismo desequilibrio y ausencia de reciprocidad dan forma a la relación que proyecta la política penal entre el delincuente y la víctima. Los intereses de la víctima y del delincuente se conciben como diametralmente opuestos: los derechos de uno compiten con

los del otro bajo la forma de un juego de suma cero. Expresar preocupación por el delincuente y sus necesidades significa no preocuparse por la víctima y su sufrimiento.[41] La respuesta común a aquellos que hacen campaña por los derechos de los presos o por un mejor tratamiento de los delincuentes es que deberían demostrar compasión y preocupación por la víctima inocente y no por el delincuente culpable.

Este rechazo a respetar los derechos de los delincuentes y la absoluta prioridad que se le da a la preocupación por la seguridad pública se puede ver claramente en la práctica cada vez más común de la divulgación de información y la notificación. En la sociedad de la información actual, las agencias de la justicia penal reciben cada vez más presión para que compartan su información con los miembros del público, especialmente cuando se refiere a riesgos para la seguridad y peligros potenciales. Las leyes de notificación a la comunidad y los registros de pedófilos son ejemplos relevantes de la nueva voluntad de divulgar información que alguna vez fue confidencial.[42] También lo es la práctica de las agencias correccionales –como el Florida Department of Corrections (Departamento de Ejecución Penal de Florida)–, que ahora disponen de sitios en Internet que dan información personal de todos los presos que han sido liberados. Esta nueva práctica está en clara oposición a la idea encarnada en las Rehabilitation of Offenders Acts (Leyes de Rehabilitación de Delincuentes) y las «leyes de cancelación» aprobadas en las décadas de 1960 y 1970, que declaraban ilegal la divulgación de información acerca de la historia delictiva de un ex delincuente luego de transcurrido cierto tiempo.[43] La suposición actual es que no existe algo así como un «ex delincuente»: sólo existen delincuentes que han sido atrapados y que volverán a delinquir. Son pocos los derechos a la privacidad de los individuos «delincuentes» que puedan prevalecer por encima del derecho del público a saber.

Finalmente, es posible observar este nuevo equilibrio en la forma en que el «estigma» ha adquirido un valor renovado en el castigo de los delincuentes. En el complejo penal-welfare, el estigma era considerado un aspecto dañino e innecesario de la justicia penal. Estigmatizar a un delincuente podía resultar contraproducente ya que disminuía su autoestima y sus prospectativas de reintegración. Las instituciones correccionales como los tribunales juveniles, las audiencias de niños y jóvenes, la probation y los reformatorios se diseñaban cuidadosamente para evitar efectos estigmatizantes y hasta

los regímenes carcelarios llegaron a abandonar el uso de símbolos degradantes como el corte de pelo de los presos y el uniforme a rayas. Hoy el estigma ha vuelto a ser útil. Doblemente útil, en realidad, ya que el estigma público puede, simultáneamente, castigar al delincuente por su delito y alertar a la comunidad de su peligro. Los programas de notificación a la comunidad, los registros de pedófilos, presos y trabajadores del servicio comunitario vistiendo uniformes distintivos, cadenas de forzados en los Estados del sur de Estados Unidos y penalidades al estilo de la «letra escarlata» que exigen a los delincuentes que proclamen su delito con signos e imágenes; todas estas medidas apuntan a la estigmatización pública del delincuente. Ya sea porque se busque lograr un efecto punitivo o la protección del público –o ambas cosas–, la estigmatización deliberada del delincuente es una vez más parte del repertorio penal oficial. [44]

A medida que se concibe al delincuente como alguien que carece de valor, los intereses de las víctimas se expanden para cubrir dicho vacío. Esto puede observarse en la nueva actitud hacia los delitos menores y hacia los que solían llamarse «delitos sin víctimas». Hoy ya no existen los delitos sin víctimas. Si nadie en particular es dañado por la conducta en cuestión, esto no impide que se invoque a una víctima colectiva –«la comunidad» y su «calidad de vida»– que sufre los efectos nocivos que siempre han de emanar de la conducta prohibida, aun cuando se trate de algo trivial. La ingesta de bebidas alcohólicas en lugares públicos, el consumo de drogas blandas, los grafitos, el merodeo, la vagancia, la mendicidad, dormir en lugares públicos, ser «incivil»: estas conductas dejan de ser molestias tolerables o signos de remordimiento para la conciencia de la clase media para convertirse en la materia desordenada de la que se alimenta el delito grave. En el pensamiento policial contemporáneo, en las nuevas ordenanzas municipales que se están aprobando en Estados Unidos y Gran Bretaña y, por supuesto, en el mundo de la seguridad privada comercializada, el delito sin víctimas es cosa del pasado.[45] Actualmente se cree que cada delito menor, cada acto de conducta desordenada –en especial los cometidos por gente pobre en los espacios públicos–, deteriora la calidad de vida. En la sociedad con tasas de delito elevadas se piensa que los delitos menos graves se acumulan y que «la comunidad» es la víctima colectiva y universal. Los miedos y las inseguridades del público, su conocimiento amplio del problema, su escepticismo con respecto a las políticas liberales, su falta de preocupación por los

delincuentes en sí mismos; todo esto hace que encontremos víctimas donde alguna vez hubo sólo violaciones.

¿Cómo se explica esto? ¿Cómo llegaron los delincuentes a estar tan absolutamente privados de su estatus de ciudadanos y de los derechos que éste normalmente supone? ¿Cómo es posible que la preocupación desmesurada por «la víctima» impida toda consideración del transgresor, como si las dos categorías fuesen mutuamente excluyentes? Quizás es porque nos hemos convencido de que ciertos delincuentes, una vez que han delinquido, ya no son más «miembros del público» y dejan de ser dignos de los tipos de consideración que solemos proporcionarnos los unos a los otros. Quizás se debe a que ya hemos asumido una división social y cultural entre «nosotros», las víctimas inocentes y sufridas de clase media, y «ellos», los pobres peligrosos e indignos. Al ejercer la violencia, abusar de las drogas y reincidir, se muestran como lo que son: «los otros peligrosos», la «underclass». «Nuestra» seguridad depende de «su» control. Con esta ecuación, nos permitimos olvidar lo que el welfarismo penal daba por sentado: esto es, que los delincuentes también son ciudadanos y que lo que concierne a su libertad, concierne también a nuestra libertad. El crecimiento de una división social y cultural entre «nosotros» y «ellos», junto con los nuevos niveles de miedo e inseguridad, ha hecho que muchos se complazcan con el resurgimiento de un poder estatal más represivo.[46] En la década de 1960 había críticos que acusaban a las instituciones del welfarismo penal de ser autoritarias al ejercer sus poderes correccionales de un modo, a veces, arbitrario. La actual justicia penal estatal se caracteriza por un autoritarismo más explícito, despojado de toda aspiración benevolente.

La criminología del control

Durante los últimos treinta años ha habido una marcada diversificación del pensamiento criminológico. Han surgido dos corrientes en particular que contrastan notablemente una con la otra y con la vieja criminología welfarista que dominaba el pensamiento oficial. Las viejas ideas –que veían a la delincuencia como una inclinación nacida de la privación social– aún circulan y generan respeto. Al igual que las instituciones del welfarismo penal, estas ideas no han sido abolidas. Más o menos modificadas, aún consti-

tuyen el punto de vista central de muchos académicos y profesionales. Pero estas ideas welfaristas compiten cada vez más con dos criminologías totalmente diferentes que se desarrollaron como reacción crítica ante la percepción del fracaso de la modernidad penal y que resultan atractivas para los actores políticos y los diseñadores de políticas públicas.

Una reacción a los problemas de la modernidad penal –las nuevas criminologías de la vida cotidiana– podría describirse como *tardomoderna* en su carácter y orientación. Ideas como la prevención situacional del delito, la teoría de las actividades rutinarias y el resto que se suelen incluir en esta corriente continúan con los temas modernos de la criminología correccionalista ya que acentúan las soluciones instrumentalmente racionales, moralmente neutrales, pragmáticas y basadas en el conocimiento científico. Pero desarrollan estos temas en formas nuevas, acentuando la modificación de situaciones y estructuras de oportunidad más que la reforma de los individuos desviados y prescribiendo la ingeniería situacional en lugar de la ingeniería social. Ésta es una modernidad menos idealista y menos utópica, más a tono con nuestra forma de vida actual, más consciente de los límites de los programas gubernamentales, más modesta en sus ambiciones en cuanto al progreso de la humanidad.

Si reflexionamos acerca de las consecuencias sociales de esta forma de pensar, observamos un interesante contraste con la lógica del complejo penal-welfare que puede ser mejor captado usando la distinción sociológica entre integración social e integración sistémica.[47] Las prácticas penales welfaristas y las criminologías de las cuales se nutrían tenían por objetivo fortalecer el orden social a través de la integración *social*. Buscaban cambiar las actitudes y los valores de los delincuentes de forma tal que pudieran alinearlos con los códigos normativos predominantes. Imaginaban que el orden social era un problema de consenso de valores y buscaban reintroducir a los desviados en este orden social por medio de la educación moral y de las prácticas reformadoras que cambiarían sus creencias y comportamientos.

Contrariamente, las criminologías de la vida cotidiana piensan el orden social como un problema de integración *sistémica*. No son las personas las que necesitan ser integradas, sino los procesos e instancias sociales en los que participan. En lugar de ocuparse de los seres humanos y sus actitudes morales o disposiciones psicológicas, las nuevas criminologías se ocupan de las partes que compo-

nen los sistemas y situaciones sociales. Analizan cómo diferentes situaciones pueden ser rediseñadas para darle menos oportunidades al delito, cómo se podría hacer que converjan los sistemas que interactúan (sistemas de transporte, escuelas, comercios, lugares de esparcimiento, viviendas, etcétera) con el objetivo de generar la menor cantidad posible de defectos en materia de seguridad o zonas calientes desde el punto de vista del nivel de delito. Para estas ideas el orden social depende de alinear e integrar las distintas rutinas e instituciones sociales que componen la sociedad moderna. No se trata de construir el consenso normativo; ahora el problema es lograr la coordinación: que los engranajes funcionen de modo óptimo.

Las criminologías de la vida cotidiana ofrecen, por lo tanto, un enfoque del orden social que es, en gran medida, amoral y tecnológico.[48] Eluden la cuestión de los valores y se concentran en las formas rutinarias en que la gente coincide en tiempo y espacio. Su concepción del orden social no se centra en la cuestión de los valores compartidos, sino en instancias inteligentes que minimicen las oportunidades que dan lugar al desorden y la desviación. Se trata de un enfoque muy reflexivo y sofisticado del orden social en una sociedad compleja y diferenciada. Se opone abiertamente a las ideas tradicionalistas que ven el orden como emergente de la disciplina moral y la obediencia a la autoridad. Pero, a su vez, invalida la vieja creencia del Estado de bienestar que sostiene que, para que la sociedad funcione, los lazos de solidaridad deben abarcar a todos sus miembros, los cuales deben formar parte de una unión que incluye a todos los ciudadanos.

Este enfoque se adapta fácilmente a las políticas sociales y económicas que excluyen grupos completos de personas, en la medida en que este tipo de segregación haga que el sistema social funcione más aceitadamente. También tiene afinidades obvias con las políticas policiales de «tolerancia cero», que tienden a estar asociadas con la represión de las faltas y delitos menores, el uso discriminatorio de las facultades de la policía y la violación de las libertades civiles de los pobres y de las minorías. Por otra parte, no es imposible imaginar una versión socializada de la prevención situacional del delito en la que se provean a los grupos más pobres y vulnerables de recursos para la prevención del delito y mayores niveles de seguridad comunitaria, aunque un esquema como éste requeriría que esta criminología sea desacoplada de las instancias de mercado y los imperativos comerciales con los que a menudo se encuentra asociada.

En términos de su autorrepresentación, este enfoque cultiva una conducta neutral y apolítica que sólo busca *reparar* las relaciones sociales y económicas que generan resultados criminógenos y no *rechazarlas* como socialmente injustas o inaceptables. En el clima político actual, este muy práctico énfasis en el control por parte de la criminología y su silencio acerca de la pregunta de cómo deberían ser sancionados los delincuentes hace que ofrezca una de las pocas rutas hacia una política no punitiva que no sea vulnerable frente a la acusación de ser «blanda con el delito».

La otra criminología emergente en la actualidad –la criminología del otro– podría ser apropiadamente descrita como *antimoderna*. Reacciona frente a lo que percibe como los fracasos del modernismo penal y frente a las instancias sociales de la modernidad tardía cuestionando los códigos normativos de esa sociedad y buscando transformar los valores sobre los que se asienta. Se trata de una criminología del otro peligroso, un eco criminológico de la cultura de la guerra y de la política neoconsevadora. Mientras que la criminología de la vida cotidiana desdramatiza el delito, tratándolo como un aspecto rutinario del orden normal de las cosas, esta otra criminología lo redramatiza, representándolo en términos melodramáticos, considerándolo una catástrofe, encuadrándolo en un lenguaje de la guerra y la defensa social.[49] Según sus impulsores, el problema de la modernidad penal y de la sociedad moderna que lo engendra es que padecen de la falta de coraje moral. No están dispuestos a juzgar, son reacios a condenar y son demasiado sensibles con respecto a cuestiones que tienen que ver con el castigo y la disciplina.[50] Han desconfiado de los sentimientos «naturales» de la justicia retributiva y del sentido común de la gente y los han sustituido por los remedios profesionales de las élites liberales y las ideologías sociológicas. Por consiguiente, han dejado de defender la ley y el orden o de mantener el respeto por la autoridad y han desatado un torrente de delitos, desórdenes y problemas sociales que han caracterizado al período de la modernidad tardía.

Esta criminología es decididamente antimoderna, lo que se refleja en sus temas centrales: la defensa del orden y la autoridad, la afirmación de estándares morales absolutos, de la tradición y del sentido común. Es, además profundamente antiliberal al dar por supuesto que ciertos delincuentes son «simplemente malvados» y, por lo tanto, intrínsecamente diferentes del resto de nosotros. Esta visión del delincuente tiene implicaciones ontológicas y epistemo-

lógicas. Al ser intrínsecamente perversos o malvados, algunos delincuentes no son como nosotros. Son los otros peligrosos que amenazan nuestra seguridad y no merecen ni una pizca de nuestra simpatía. La reacción apropiada de la sociedad es la defensa social: debemos defendernos de estos enemigos en lugar de preocuparnos por su bienestar y posibilidades de rehabilitación. Como expresó John Dilulio en el título de uno de sus artículos, debemos simplemente «Dejar que se pudran».[51] El hecho de que sean intrínsecamente «otros» tiene consecuencias también en nuestra forma de conocer. La maldad intrínseca desafía cualquier intento de comprensión racional o explicación criminológica. No puede existir comprensión mutua; tampoco un puente para el entendimiento ni comunicación real entre «nosotros» y «ellos». Tratar a los delincuentes como sujetos a los cuales es posible comprender –como lo ha hecho tradicionalmente la criminología– es ubicarlos dentro de nuestra esfera, humanizarlos, vernos a nosotros en ellos y a ellos en nosotros. La criminología del otro nos alienta a estar preparados, como señalaba un primer ministro inglés, «para condenar más y perdonar menos».[52] Nos incita a tratar a los delincuentes como «criaturas opacamente monstruosas que se encuentran más allá de nuestra capacidad de comprender», lo cual ayuda a calmar la conciencia de aquellas personas que podrían llegar a sentir remordimientos por el hecho de que se incapacite a millones de personas y hasta se mate a algunas de ellas en el nombre de la seguridad pública.[53]

La criminología habitualmente ha intentado alejar el debate de las cuestiones morales de la responsabilidad y llevarlo a las cuestiones científicas de la causalidad y la prevención; reemplazar la demanda de castigar por la voluntad de comprender. La criminología del otro hace lo opuesto. Sabiendo, quizás, que la pena de muerte y el encarcelamiento masivo dependen de nuestra negativa a comprender a los seres humanos que tanto odiamos, reinstala la vieja concepción metafísica del delincuente como perverso y del acto delictivo como una elección igualmente perversa que no está sometida a ningún tipo de condicionamiento.[54] Ya sea que el carácter del delincuente sea consecuencia de genes malignos o de haber sido criado en una cultura antisocial, el resultado es el mismo: una persona indeseable, irrecuperable, que no es parte de la comunidad civilizada. Desde esta perspectiva antimoderna, el orden social se basa en el consenso social, pero es un tipo de consenso mecánico, premoderno, basado en una serie de valores comunes y no

en un pluralismo de diferencias toleradas. Aquellos que no puedan adaptarse deben ser excomulgados y expulsados por la fuerza.[55]

Esta criminología, por supuesto, se opone completamente a la criminología de la vida cotidiana. Pero debemos advertir que su visión del delincuente está también en las antipodas de las políticas de solidaridad social que fomentaba el Estado de bienestar y de las criminologías sociológicas que dominaban a mediados del siglo XX. La popularidad actual de este tipo de razonamiento criminológico, en Estados Unidos y en menor medida en Gran Bretaña, nos da la pauta de cuánto nos hemos alejado de aquella precedente visión incluyente.

Las características de estas dos nuevas criminologías son diferentes en la mayoría de sus aspectos, como lo son sus sostenedores y fuentes de respaldo social. Pero ambas comparten su interés en el *control*, reconocen que *el delito se ha vuelto un hecho social normal* y comparten su *reacción contra* las ideas criminológicas y las políticas penales asociadas al *welfarismo penal*. Una es tardomoderna, asume el enfoque de la ciencia social amoral y lo lleva más allá que el correccionalismo, pensando el delito como un resultado predecible de las rutinas sociales normales más que de inclinaciones desviadas. La otra es antimoderna y anticiencia social, adopta un enfoque absolutista y moralizador del delito y sostiene que las acciones delictivas son voluntarias, esto es, malas elecciones de individuos malvados.

Estas nuevas criminologías nos indican también cuánto nos hemos alejado del proyecto de la integración a través de la corrección de los individuos y la reforma social, un proyecto que era el sello distintivo de la justicia penal en el Estado de bienestar. Una de estas criminologías toma a la sociedad de la modernidad tardía tal como es y sugiere cómo debemos adaptarnos a ella. La otra se horroriza ante la cultura contemporánea y las nuevas instancias sociales e incita a desmantelarlas. Una argumenta que los dispositivos sociales y económicos generan habitualmente eventos delictivos y sugiere modificar la forma en que los mismos se interrelacionan. La otra afirma que una «underclass» inmoral es la fuente del problema y sugiere formas de excluirla y vigilarla. A pesar de estas profundas diferencias, las dos nuevas criminologías comparten una característica fundamental: ambas responden a, y fortalecen aún más, la cultura del control que se ha apoderado cada vez más del discurso público acerca de las cuestiones sociales y penales.

En contraste con la criminología correccionalista, con su preocupación por la prevención a través de la reforma, estas nuevas corrientes tienen una concepción totalmente diferente de su tarea. Ambas le dan prioridad al control y a la protección del público, aun cuando proponen métodos muy diferentes para alcanzar estos objetivos. La primera propone el desarrollo gradual de una red de controles situacionales no intrusivos para modificar las rutinas existentes. Pretende inscribir los controles en el entramado de la vida social, con el objetivo de canalizar la conducta en forma ordenada sin alterar el curso de los eventos sociales. La otra ejerce un control excesivo y le importan muy poco los costos sociales y las consecuencias penales. Impone el control desde fuera, bajo la forma de amenazas legales y exhortaciones morales, y condena y excluye a todo aquel que haga caso omiso de ellas. Disuadir, castigar, incapacitar, sin reparar en los costos.

Estas dos criminologías son reacciones contra la cultura del welfare y las criminologías correccionalistas conexas. Son reacciones gemelas que divergen de esa ortodoxia preexistente en formas opuestas. Su surgimiento en este momento no es accidental ni arbitrario y el hecho de que resulten atractivas para los políticos y los administradores no es en absoluto sorprendente, ya que estas formas opuestas de pensar y actuar frente al delito están precisamente alineadas con los dos polos de la ambivalencia cultural que se ha desarrollado en torno al delito. Una posición plantea: «el delito es normal, acostúmbrate a él», «sé realista, adáptate, protégete, sobrevive». La otra ve la omnipresencia del delito como una catástrofe por la cual alguien tiene que responder, una plaga que aflige a una sociedad degenerada y que constituye una señal de que debemos volver a una forma de vida más tradicional y, probablemente, más temerosa de Dios.[56] Estas nuevas formas de pensar acerca del delito están, en este sentido, enraizadas en nuestra cultura. Como demostró Foucault hace varias décadas, nuestras ciencias sociales están destinadas a «descubrir», justamente, aquellos temas culturales que dan origen a estas formas de conocimiento y a los objetos de que éstas se ocupan.

Las nuevas concepciones de la criminología y el control del delito

¿Cuáles son los efectos prácticos de estas nuevas criminologías? ¿Cómo se diferencian de las criminologías sociales que las precedie-

ron? Como vimos en el capítulo II, las criminologías sociales asociadas al correccionalismo de mediados del siglo XX desplegaron un patrón particular de énfasis y silencios. Estas características discursivas se ajustaban bien a la cultura y a la estructura del welfarismo penal y reflejaban los esquemas institucionales y compromisos políticos de la época. La característica más impactante del discurso criminológico reciente es la forma en que ha subrayado los silencios y vacíos que caracterizaban el viejo esquema criminológico.

Las criminologías sociales que dominaron hasta la década de 1970 no tenían un programa con respecto a la policía ni un interés sustancial en los eventos delictivos, así como tampoco una teoría acerca de las rutinas sociales y económicas que generan oportunidades delictivas o situaciones criminógenicas. Ni tampoco estaban interesadas en la prevención primaria o secundaria del delito, ya que se presumía que los efectos preventivos emanaban de las reformas sociales generales más que de intervenciones criminológicas específicas. El tema de la motivación primaba sobre el tema del control por la simple razón de que se pensaba que los actos delictivos eran signos de una patología subyacente en lugar de –simplemente– la falta de controles efectivos.

Las criminologías sociales también minimizaron la importancia de la idea de disuasión, a pesar de que esta noción había sido el nexo crucial entre el castigo tradicional y el control del delito. Los criminólogos, antes de la década de 1970, eran muy escépticos acerca de la eficacia de las amenazas legales y tendían a considerar las políticas disuasivas como una forma de encubrir preocupaciones retributivas más básicas. Esta actitud tenía raíces epistemológicas e ideológicas. Al ser los conservadores los que típicamente acentuaban la necesidad de aplicar penas severas y disuasivas, el sesgo liberal de la mayor parte de los criminólogos del Estado de bienestar hizo que desconfiaran de este enfoque. Pero fue sobre todo la mentalidad propia de la criminología welfarista la que hizo que la mayoría de los expertos y profesionales fueran escépticos acerca de la utilidad de los castigos disuasivos. Si el delito era un síntoma de patologías subyacentes, si estaba determinado por procesos de causalidad de larga duración y a distancia, entonces tenía poco sentido centrarse en la inmediatez de la situación y en el impacto de las amenazas y desincentivos. Las premisas básicas de la criminología welfarista tendían a erosionar la idea de disuasión no desde un punto de vista empírico, sino de una forma más fundamental y a priori.

Por el contrario, las criminologías recientes han resucitado el interés en la cuestión de la disuasión y los desincentivos y han impulsado a los diseñadores de políticas públicas a adoptar medidas disuasivas que van desde la condena mínima obligatoria por tráfico de drogas y delito organizado hasta medidas policiales agresivas de detención y requisamiento destinadas a reducir la tenencia de armas. Por consiguiente, la distinción práctica entre lo normal y lo patológico ha sido modificada. En la criminología welfarista, el delincuente patológico era el centro del análisis y de la intervención correccional: era una categoría criminológica definida en términos amplios y en constante expansión. En contraste, los delincuentes racionales, normales, formaban una categoría teóricamente más marginal que suscitaba poco interés profesional. Actualmente, se ha producido un cambio en el centro de atención y en las prioridades. El delincuente mundano y oportunista ahora está más cerca del centro de la escena de la investigación criminológica y de la práctica del control del delito y la figura del delincuente patológico y necesitado es mucho menos relevante.

Estas nuevas criminologías le dan también mucha más importancia a la capacidad de la policía para reducir el delito. En la nueva criminología del control, la policía juega un papel mucho más central y las intervenciones sociales y psicológicas pasan a un segundo plano. Se cree que la policía es capaz de reducir el delito de diversas maneras, entre ellas la disuasión, la prevención, la construcción de asociaciones y el control policial agresivo. En definitiva, las estrategias contemporáneas de actividad policial más conocidas –los enfoques de las «ventanas rotas» y de la «tolerancia cero»– implican una inversión completa de los viejos supuestos criminológicos. En la criminología actual los delitos menores importan, los controles situacionales moldean los comportamientos y las penalidades disuasivas son un recurso central para el control del delito. Todo esto es la base común de las criminologías de la vida cotidiana y de la más punitiva criminología del otro.

De un estilo de razonamiento «social» a un estilo de razonamiento «económico»

En cualquier institución existen recetas básicas que determinan la forma de pensar y guían la toma de decisiones. Estas recetas

no son teorías articuladas o pautas legales, sino hábitos de pensamiento y formas de razonamiento rutinarios que están enraizados en los precedentes y prácticas de la institución. Los que se incorporan a ella aprenden estas formas de pensar «en la práctica». Se transforman en el sentido común de los actores, impulsado por las estructuras y la cultura de la institución. Estas recetas se arraigan en las instituciones y los individuos y tienden a no cambiar rápidamente: una vez incorporadas son muy difíciles de abandonar. Pero pueden cambiar con el tiempo y en los últimos treinta años se ha ido trazando gradualmente una nueva forma de pensar en los hábitos de los actores del control del delito.

Durante gran parte del siglo XX, la mayoría de las decisiones de la política criminal y de la justicia penal se basaban en un estilo *social* de razonamiento. Los problemas del delito tenían una causa social y una solución social. Los problemas particulares que surgían debían ubicarse en su contexto social, debían rastrearse sus raíces sociales y debían tratarse con las herramientas sociales más apropiadas, como la asistencia social personalizada, la provisión social y la reforma social. Recientemente, sin embargo, ha surgido una nueva forma de enfocar los problemas, un estilo que podría describirse como «económico» en lugar de social. Esta manera de pensar ha moldeado la forma en que los profesionales de la justicia penal toman decisiones, asignan recursos y hacen uso de sus poderes. Ha cambiado la forma en que las instituciones controlan a su personal y gestionan su funcionamiento interno. Ha llegado a afectar a la forma en que las autoridades de la justicia penal consideran la conducta de los delincuentes, tanto de aquellos en situación de libertad condicional como de los presos. En síntesis, se ha vuelto una fuerza que moldea la acción y el pensamiento criminológicos, tanto dentro como fuera de las agencias de la justicia penal.[57]

La administración de justicia, por supuesto, siempre ha dependido de la disponibilidad de recursos materiales y el control del delito siempre ha tenido sus costos. No ha habido un solo momento en que los administradores policiales y penales no se hayan quejado de la falta de presupuesto o en que los políticos no los acusasen de malgastar el dinero de los contribuyentes. Pero las cuestiones de gasto y eficacia nunca han sido de tanta relevancia para las decisiones de políticas públicas como hoy en día y la policía, los tribunales y las otras agencias penales son ahora más minuciosamente costeados y auditados que lo que han sido en toda su historia. Du-

rante los últimos veinte años, la presión por sacar provecho del dinero con el que se cuenta, junto con los efectos de los mecanismos específicos de control fiscal y de disciplina empresarial, ha dado lugar a una tendencia hacia el pensamiento económico que se ha vuelto cada vez más generalizada y poderosa.

Actualmente, los profesionales del control del delito y de la justicia penal deben manejar el lenguaje económico de «costo-beneficio», «mayor provecho por dinero empleado» y «responsabilidad fiscal». El *management* –con sus técnicas portátiles y multiuso para rendir cuentas y hacer evaluaciones y sus valores propios del sector privado– ha llenado el vacío que se creó cuando el contenido más sustancial y positivo del viejo enfoque social perdió credibilidad. El campo del control del delito –desde la prevención del delito y la actividad policial hasta los regímenes penitenciarios y la práctica de la libertad condicional– se ha visto saturado de tecnologías de auditoría, de control fiscal, de medición del ejercicio de obligaciones y evaluación costo-beneficio. El viejo lenguaje de la causalidad social ha sido desplazado por un nuevo léxico («factores de riesgo», «estructuras de incentivos», «oferta y demanda», «fijo y circulante», «costo del delito» y «determinación de los precios penales») que traduce formas de cálculo económico al campo criminológico. Actualmente no sólo se calculan los costos del delito, sino también los costos de la prevención, de la actividad policial, del proceso penal y del castigo y las cifras comparativas que se obtienen ayudan a moldear las elecciones políticas y las prioridades operativas.[58] La virtud principal de nuevas políticas públicas como la privatización de las prisiones y el «castigo en la comunidad» es que se proclaman como alternativas económicamente racionales a los esquemas preexistentes. Y en las agencias de la justicia penal la determinación de las prioridades es cada vez más una cuestión de «focalización», «control del acceso» o «condenar inteligentemente», de forma tal que se haga uso de la menor cantidad de recursos y, a la vez, lograr la máxima efectividad.

A pesar de su carácter formalista, esta forma de pensar tiene consecuencias importantes. Como señalan los críticos de la gestión empresarial, puede limitar la experimentación, favorecer los «rendimientos» en lugar de los «resultados», sesgar la práctica para que se ajuste a los indicadores de desempeño, limitar la discreción de los operadores en el terreno y reducir la importancia de la eficacia real de una agencia para maximizar las prácticas que son más fácilmente mensurables. Pero esta racionalidad cada vez más influyente tam-

bién ha ayudado a cambiar la forma de pensar del sistema acerca del delito y los delincuentes, promoviendo una concepción del daño social y del delincuente en términos de costos que acentúa la elección y el cálculo racionales. La institucionalización de esta forma de razonamiento en las agencias de la justicia penal ha aumentado la resonancia y el atractivo de ciertas concepciones criminológicas en detrimento de otras. Por ejemplo, este estilo económico tiene una clara afinidad con los análisis criminológicos que ven el delito como una externalidad de las transacciones sociales normales o que lo conciben como el resultado de elecciones oportunistas y racionales. Lo mismo podría decirse de la nueva imagen de la víctima como proveedora de oportunidades para el delito y la idealizada figura del *homo prudens* proyectada por la literatura oficial sobre prevención del delito.[59]

Cada una de estas concepciones nuevas (o resucitadas) contrasta notablemente con las criminologías sociales que anteriormente moldeaban nuestra forma de pensar. Desgarran los velos sociológico y psicológico con los que la criminología del siglo XX recubría su concepción del delincuente y, a primera vista, parecen ser un desconcertante retorno a la criminología de Jeremy Bentham y sus seguidores utilitaristas. Esta reversión parece menos incomprensible a la luz de las fuerzas institucionales que presionan actualmente en esa dirección. Por supuesto que la resurrección del «delincuente racional» en la criminología oficial y la preocupación por gobernar esta figura a través de la manipulación de incentivos y riesgos, ciertamente, han sido promovidos por la cultura general de la elección y el consumismo que caracteriza a la modernidad tardía. Pero la estrecha afinidad que existe entre estas ideas criminológicas y el *management* y la auditoría de las instituciones de la justicia penal han aumentado en gran medida su fuerza. El personal de la justicia penal cada vez más busca controlar a los delincuentes usando las mismas técnicas que usa para controlarse a sí mismo.

El uso de ideas económicas para pensar acerca del delito, probablemente, surgió inicialmente en el sector privado: esto es, en las prácticas de las compañías aseguradoras, empresas de seguridad privada y empresas comerciales que buscaban reducir los costos del delito que recaían sobre ellas. Su forma preferida de enfrentar el problema fue concentrarse en reducir o desplazar los costos del delito, prevenir en lugar de castigar y minimizar el riesgo en lugar de

hacer justicia. La predisposición de las empresas a comparar los costos del delito con los costos de su prevención –y su tendencia a tomar medidas preventivas sólo cuando resultaran rentables– contribuyó a la elaboración de un enfoque de gestión empresarial del delito que era diferente al empleado por los gobiernos.

El surgimiento de esta racionalidad es, como la prisión disciplinaria, un resultado coyuntural que no fue planeado con anticipación. El viejo lenguaje social «no funcionó» y se desacreditó tanto en términos prácticos como en términos políticos. En contraste, las formas económicas de razonamiento estaban disponibles, eran transferibles y parecían funcionar o, por lo menos, satisfacer a las autoridades que proveían los fondos y que cada vez más exigían que las actividades que ellas financiaban fueran controladas y evaluadas de esta forma. Los partidos políticos en el gobierno durante las décadas de 1980 y 1990 favorecieron en gran medida las «soluciones de mercado», los valores del «sector privado» y las soluciones de tipo empresarial y estimularon a las agencias del Estado para que adoptaran esta forma de pensar. El declive de la credibilidad de los profesionales de los servicios sociales y la reticencia de los políticos a delegar el poder penal promovieron el uso de técnicas para controlar la toma de decisiones desde afuera.[60] La confianza y la concesión de poder discrecional fueron gradualmente reemplazadas por la especificación detallada de los objetivos deseados y la evaluación rigurosa. Con el transcurso del tiempo, las agencias de la justicia penal fueron incorporadas a «la sociedad auditada» y comenzaron a compartir las prácticas de trabajo del «nuevo *management* público» que ya se habían vuelto dominantes en el resto del sector público.[61]

El estilo de razonamiento económico, como el estilo de razonamiento social que lo precedió, tiene una coherencia temática y cultural –el éxito de un modelo ejemplar aplicado en todas partes– más que una lógica estricta o una estructura conceptual rígida. Es, en efecto, un conjunto heterogéneo de técnicas, modelos, analogías y recetas para la acción que están vagamente unidos entre sí por su apelación a la racionalidad económica. Tal como han demostrado autores como Gary Becker o Richard Posner, este tipo de razonamiento puede ser aplicado a todo tipo de esferas, aun cuando su escasa adecuación a la racionalidad sustancial de «hacer justicia» ha provocado mayor resistencia en este campo que en otros. La racionalidad económica es, ante todo, un lenguaje para actuar y representar. Ha

sido impuesta tanto sobre prácticas que a veces parecen muy limitadas en cuanto a su racionalidad y bastante alejadas de consideraciones económicas (como la conducta de los delincuentes, las elecciones de los prisioneros, el comportamiento de las víctimas, etcétera) como sobre profesionales que son hostiles a ella (agentes de probation, trabajadores sociales, jueces). El hecho de que haya arraigado en este escenario no es producto del carácter económico del delito y de la justicia, ni tampoco del poder intrínseco de los modelos económicos. Es el efecto de un entorno político-cultural particular que opera a través de las instituciones mediante las cuales construimos el «delito» y la «justicia» como entidades sociales.

Los límites políticos del razonamiento económico

Los hábitos de pensamiento económico pueden haberse convertido en el estilo por defecto de la toma de decisiones en el control del delito, pero son desplazados en ciertos puntos por una forma de pensar muy diferente que instaura los imperativos de castigar a los delincuentes y proteger al público «a cualquier precio». Esta modalidad alternativa contrasta claramente con el estilo de razonamiento económico. Es «racional con arreglo a valores» en lugar de racional con arreglo a fines, expresiva más que calculadora y absolutista en lugar de estratégica en su enfoque. Mientras que el estilo económico de razonamiento es empresarial, relativista, consciente en lo que respecta a los costos y orientado hacia la obtención de un balance positivo, la forma expresiva es más abiertamente moralista e intransigente y está más preocupada por afirmar la fuerza del poder soberano.[62] Las medidas penales asociadas a este enfoque expresivo y soberano tienden a estar alimentadas por la indignación colectiva y por una preocupación por la afirmación simbólica más que por cálculos minuciosos de costos y beneficios.

No parece necesario aclarar que esta forma de responder al delito trastoca las consideraciones de costo-beneficio del estilo de razonamiento económico. La Guerra contra las Drogas es un ejemplo prominente de esto. También lo son las condenas obligatorias de las leyes «tres *strikes* y estás afuera» del Estado de California, la reciente política de «la prisión funciona» del gobierno de Gran Bretaña y las políticas policiales de tolerancia cero. Se trata de medidas muy costosas y, en términos de control del delito, de eficacia

dudosa. En definitiva, la adopción de una mentalidad de la guerra desplaza completamente al razonamiento económico.

El proceso de alternancia entre estas racionalidades contradictorias, este ir y venir de un registro discursivo a otro, es un proceso, fundamentalmente, *político*. No está gobernado por una lógica criminológica, sino por los intereses en conflicto de los actores políticos y por las exigencias, cálculos políticos y objetivos a corto plazo que los motivan. En su configuración detallada, con todas sus incoherencias y contradicciones, el campo es, por lo tanto, un producto de la historia decididamente aleatoria de las maniobras y cálculos políticos.

El choque entre la lógica institucional de costo-beneficio y los gestos del Estado soberano de «guerra contra el delito» es entonces un enfrentamiento entre principios irreconciliables. De ahí la apenas disimulada frustración de los administradores, conscientes de los costos, y de los directores de las agencias cuando se enfrentan al absolutismo de la Guerra contra las Drogas o la demanda de encerrar indefinidamente a los predadores violentos para proteger al público. Es cierto, por supuesto, que las medidas penales se presentan frecuentemente en unos términos que parecen funcionar en ambos registros: como medidas económicas *y* expresivas. Por ejemplo, los defensores de las condenas mínimas obligatorias las representan como capaces de ahorrar dinero a largo plazo al incapacitar a un gran número de delincuentes y, por lo tanto, reducir el delito. Pero tanto en esta instancia como en otras, el fundamento supuestamente económico es falso ya que no está sustentado por estimaciones estadísticas de costo, construcción de perfiles de delincuentes o datos empíricos actuariales. Las políticas punitivas como la Guerra contra las Drogas, «la prisión funciona» y la pena de muerte pueden proclamar ser formas eficientes de gestión del riesgo, pero los cálculos que implican están lejos de ser actuariales. En cambio, están motivadas por un sentimiento implícito pero bien claro que considera a los delincuentes que son objeto de estas medidas (reincidentes, delincuentes de carrera, «predadores sexualmente violentos», traficantes de drogas, pedófilos) como individuos perversos que han perdido todos sus derechos y no pueden realizar ninguna reclamación moral frente a nosotros. La mentalidad que impulsa estas medidas no es la predicción actuarial o el *management* meticuloso del riesgo. Es la intolerancia obtusa y cruel que producen las imágenes estereotipadas del peligro y de las valoraciones morales negativas.

La actitud imperante es que es mejor mantener encerrado para siempre a un delincuente conocido que arriesgar la vida o la propiedad de otra víctima inocente. Quizás si los delincuentes tuvieran más importancia política o estatus social llamarían la atención del cálculo actuarial requerido por los programas de incapacitación selectiva o de la bifurcación de las condenas. Como están dadas las cosas, los políticos a menudo usan el lenguaje del riesgo sólo para vulgarizar sus términos y confundir su lógica. Si se trata de la liberación de un delincuente preso, cualquier nivel de riesgo es inaceptable. Sus cálculos son simples: el valor de la libertad del preso es inexistente si su liberación significa exponer al público a un peligro evitable o que el funcionario responsable corra con algún riesgo político considerable. En el clima político actual, el antecedente de haber cometido un delito afecta a la percepción del estatus moral del individuo en lugar de cambiar el riesgo actuarial que representa.

VIII

CONTROL DEL DELITO Y ORDEN SOCIAL

El panorama del control del delito que ha surgido en Estados Unidos y Gran Bretaña a fines del siglo XX ha sorprendido a los expertos y ha desafiado predicciones históricas. He sostenido que la mejor forma de entender estos cambios –en la actividad policial, las condenas judiciales, el castigo, la filosofía penal, la seguridad privada, la prevención del delito, la teoría criminológica, el tratamiento de las víctimas, etcétera– es considerarlos como aspectos interrelacionados de un campo social que está siendo reestructurado. He intentado demostrar cómo el campo del control del delito y de la justicia penal ha sido influenciado por los cambios en la organización social de las sociedades en las que funciona, por los problemas particulares de orden social característicos de esa forma de organización social y por las adaptaciones políticas, culturales y criminológicas que han surgido en respuesta a estos problemas particulares. A modo de conclusión, quisiera mostrar cómo mi explicación trae aparejada algunas cuestiones específicas que aún necesitan ser profundizadas e indicar algunas de las consecuencias que se siguen de mi interpretación, en el caso de que sea correcta.

El mundo actual del control del delito y de la justicia penal no surgió como consecuencia de las crecientes tasas de delito o por la pérdida de la fe en el welfarismo penal; o al menos no sólo por esto. Éstas fueron causas próximas y no tanto los procesos fundamentales que generaron el nuevo panorama. Fue creado, en cambio, por una serie de respuestas adaptativas a las condiciones culturales y criminológicas de la modernidad tardía, condiciones que incluían nuevos problemas de delito e inseguridad y nuevas actitudes hacia el Estado de bienestar. Pero estas respuestas no ocurrieron fuera del proceso político o en un vacío político y cultural. Muy al contrario, estuvieron profundamente marcadas por la formación cultural que he descrito como el «complejo del delito»; por la política reaccionaria que ha predominado en Gran Bretaña y Es-

tados Unidos durante los últimos veinte años; y por las nuevas relaciones sociales que se han desarrollado en torno a las estructuras cambiantes del trabajo, el welfare y el mercado en estas dos sociedades tardomodernas.

Durante los años ochenta y noventa, la cultura política que articuló estas relaciones sociales era muy diferente de aquella que había prevalecido en el momento de máximo esplendor del Estado de bienestar. En sus aspectos más notables –si no desde todo punto de vista– esta cultura era más excluyente que solidaria, más comprometida con el control social que con la provisión social y más afín con las libertades privadas del mercado que con las libertades públicas de la ciudadanía universal. Las instituciones del control del delito y de la justicia penal se han orientado hacia esta misma dirección general. Han ajustado sus políticas, prácticas y representaciones para perseguir los objetivos sociales e invocar los temas culturales que ahora dominan la esfera política.

Las políticas y prácticas específicas que han surgido son adaptaciones al mundo en el que hoy opera el control del delito y a los dilemas prácticos que este mundo crea. Como hemos visto, estas nuevas prácticas surgen normalmente como soluciones locales a los problemas inmediatos a los que se enfrentan los individuos y las organizaciones en sus rutinas cotidianas. Pero se acumulan gestando un proceso de adaptación institucional en el que el campo del control del delito en su conjunto ajusta gradualmente su orientación y funcionamiento. Desde esa perspectiva más amplia, los ajustes que se han producido son estructurales y se refieren a la relación entre el control del delito y el orden social. Con el transcurso del tiempo, nuestras prácticas de control del delito y de hacer justicia han tenido que adaptarse a una economía cada vez más insegura que margina a importantes sectores de la población; a una cultura consumista y hedonista que combina libertades personales amplias con controles sociales débiles; a un orden moral pluralista que lucha por crear relaciones de confianza entre extraños que tienen muy poco en común; a un Estado «soberano» que es cada vez menos capaz de regular una sociedad de ciudadanos individualizados y grupos sociales diferenciados; y a tasas de delito crónicamente elevadas que coexisten con bajos niveles de cohesión familiar y de solidaridad comunitaria. El carácter arriesgado e inseguro de las relaciones sociales y económicas actuales es la superficie social que da origen tanto a nuestra nueva preocupación enfática y

generalizada por el control como a la velocidad y afán con que segregamos, fortificamos y excluimos. Es esta circunstancia de fondo la que alienta nuestros intentos obsesivos de mantener bajo vigilancia a individuos sospechosos, de aislar poblaciones peligrosas e imponer controles situacionales en escenarios que, de otro modo, serían abiertos y fluidos. Es la fuente de las ansiedades profundamente arraigadas que se expresan en la actual cultura de la conciencia del delito, en la mercantilización de la seguridad y en un ambiente diseñado para gestionar el espacio y dividir a las personas.

He descrito cómo los nuevos cambios en el control del delito se han «adaptado» y han «respondido» al mundo de la modernidad tardía y a sus valores políticos y culturales. Pero estos cambios, a su vez, juegan también el papel de *crear* ese mundo, ayudando a constituir el significado de la modernidad tardía. El control del delito actual no sólo gestiona problemas de delito e inseguridad. También institucionaliza una serie de respuestas a estos problemas que son en sí mismas muy importantes, por sus consecuencias, en función de su impacto social. La «modernidad tardía» en Estados Unidos y Gran Bretaña es experimentada actualmente –no sólo por los delincuentes sino por todos nosotros– de una forma que, más que nunca, es definida por las instituciones policiales, penales y preventivas.[1]

El deseo de seguridad, orden y control, para la gestión del riesgo y la domesticación del azar, es, por cierto, una cuestión subyacente en toda cultura. Pero en Estados Unidos y Gran Bretaña, en las últimas décadas, esta cuestión ha adquirido mayor importancia, produciendo consecuencias inmediatas para aquellos que están atrapados en sus demandas represivas y efectos más difusos y corrosivos para el resto de nosotros.[2] Controles espaciales, controles situacionales, controles manageriales, controles de sistémicos, controles sociales, autocontroles; uno tras otro, en todos los campos sociales, observamos ahora la imposición de regímenes de regulación, inspección y control más severos y, simultáneamente, nuestra cultura cívica se vuelve cada vez menos tolerante e inclusiva, cada vez menos capaz de tener confianza.[3] Luego de un proceso de larga duración de expansión de la libertad individual y de reducción de los constreñimientos sociales y culturales, el control está ahora recobrando su importancia en todas las áreas de la vida social, con la particular y sorprendente excepción de la economía, de cuyo dominio desregulado emergen habitualmente la mayor parte de los riesgos fundamentales contemporáneos.

El ascenso de esta cuestión cultural tiene el carácter de una reacción, un rechazo, un intento por deshacer un cambio histórico. Los años cincuenta, sesenta y setenta fueron décadas de rápidos cambios sociales y económicos durante los cuales las familias y las comunidades fueron severamente dislocadas, aun cuando los individuos y los grupos sociales disfrutaron de nuevas libertades, de estilos de vida más variados y del incremento en la gama de posibilidades de consumo. Esta fase subsiguientemente dio lugar a una ola de ansiedad acerca de la fragmentación de la familia, del debilitamiento de las disciplinas institucionales y del colapso de las reglas informales de control. En las últimas décadas del siglo XX, la búsqueda de la libertad se ha visto ensombrecida por una sensación nueva de desorden y de controles peligrosamente inadecuados. Como hemos visto, una política reaccionaria ha utilizado esta inquietud subyacente para crear una poderosa retórica sobre la decadencia moral en la que el *delito* aparece –junto con el embarazo adolescente, las familias de un solo progenitor, la dependencia del welfare y el abuso de drogas– como el síntoma principal de este supuesto malestar. Esta apelación a la necesidad de restablecer el orden ha traído como consecuencia la imposición de disciplinas y controles nuevos y amplios, aun cuando ha sido una característica de estos desarrollos que hayan sido dirigidos contra grupos sociales particulares más que impuestos universalmente. Los años ochenta y noventa han sido testigos de un retorno a los constreñimientos, de una reintroducción de los controles, de un intento de ponerle fin a un mundo desordenado. Pero a pesar de estos esfuerzos, los relojes no han retrocedido en el tiempo. No se ha regresado a un mundo en el que todos los individuos están más contenidos por los controles comunitarios nacidos de la pertenencia a una localidad, del trabajo regular y de la familia unida. Lo que ha sucedido es que las libertades individuales otorgadas por la moral y los mercados de la modernidad tardía han sido reforzadas por una nueva estructura de controles y exclusiones en contra de aquellos grupos más adversamente afectados por la dinámica de la economía y el cambio social, es decir, los pobres urbanos, los beneficiarios del welfare y las comunidades minoritarias.

Convencida de la necesidad de reimponer el orden, pero sin estar dispuesta a restringir las opciones para consumir o a renunciar a las libertades personales; determinada a intensificar su propia seguridad, pero no dispuesta a pagar más impuestos o a financiar la

seguridad de otros; escandalizada por el egoísmo desmesurado y las actitudes antisociales, pero comprometida con un sistema de mercado que reproduce esa misma cultura, la ansiosa clase media actual busca una solución para su ambivalencia en el minucioso control de los pobres y la exclusión de los marginados.[4] Sobre todo impone controles a los delincuentes «peligrosos» y a los beneficiarios «indignos», cuyas conductas hacen pensar a algunos que son incapaces de asumir las responsabilidades que implica la libertad en la modernidad tardía. Los castigos más vehementes se reservan a aquellos culpables del abuso de niños, del uso de drogas ilegales o de la violencia sexual, precisamente las áreas en las que las normas sociales y culturales dominantes han sufrido un mayor cambio y en las que la ambivalencia y la culpa de la clase media se presentan en su forma más intensa.

Castigo y welfare en la modernidad tardía

Este trabajo se ha centrado en los efectos de las nuevas relaciones sociales y de la nueva cultura política en el campo del control del delito. Pero los mismos efectos se pueden ver también en otras áreas de la política social y económica, sobre todo en la asistencia de los pobres. En el discurso político y en las políticas gubernamentales se ve nuevamente a los pobres como indignos, como no merecedores de ayuda y se los trata en consecuencia. Atribuyen su pobreza a su supuesta falta de esfuerzo, sus decisiones irresponsables, su cultura distintiva y sus comportamientos elegidos.[5] En el crecientemente próspero mundo de los años noventa –y desde entonces–, fácilmente se visualiza a esta parte de la población persistentemente pobre como «diferente» y no meramente como «desfavorecida». Como a los delincuentes persistentes o «delincuentes de carrera», se los considera –convenientemente– como portadores de un cultura extraña, como una clase aparte, un residuo desechado por los procesos de alta tecnología y ritmo acelerado de la economía globalizada y la sociedad de la información.[6] Las cuestiones que dominan la política criminal –la elección racional y las estructuras de control, disuasión y desincentivo, la normalidad del delito, la responsabilización de los individuos, la «underclass» peligrosa, los fracasos de un sistema demasiado indulgente– también han comenzado a organizar la política sobre la pobreza. Las mismas premisas y los mismos propósitos que transforma-

ron la justicia penal son evidentes en los programas de «reforma del welfare» que han sido adoptados por los gobiernos (y por los partidos políticos opositores) a ambos lados del Atlántico, así como en la política social transformada que éstos han originado.

A partir de los años ochenta, los niveles de beneficios han ido decreciendo constantemente, aun en períodos en que el número de desempleados creció notablemente.[7] Se ha rodeado a la provisión del welfare con la condición de trabajar y con restricciones disciplinarias. Se han remarcado la «elección» y la «responsabilidad», la «dependencia» se ha anatematizado y «el mercado» ha llegado a concebirse como una fuerza providencial de la naturaleza más que como una serie de relaciones sociales que requiere de cuidadosa regulación y constreñimientos morales. La cancelación de beneficios se usa cada vez más como un medio para forzar a los que los reciben a salir de las listas de beneficiarios, usualmente derivándolos hacia trabajos mal remunerados, pero sin duda, también, a la economía alternativa de las drogas y el delito. Los trabajadores desempleados han tenido que demostrar que están «buscando activamente trabajo» antes de poder pedir una ayuda. La capacidad de reconocer que los procesos económicos y sociales pueden causar inmerecidas privaciones y dificultades ha sido desplazada por un enfoque más moralista del éxito y el fracaso en el mercado laboral, de modo muy similar a como las criminologías deterministas han sido desplazadas por el moralismo de la elección racional. La solidaridad con las víctimas de la dislocación social y económica ha sido desplazada por una visión más proclive a condenar a los que solicitan beneficios sociales, muchos de los cuales son ahora considerados miembros de una «underclass» culturalmente específica y socialmente peligrosa, en la que se concentran todas las patologías de la vida de la modernidad tardía. Al mismo tiempo, el desempleo crónico para ciertos grupos sociales ha llegado a verse como un hecho normal de la vida económica, fuera del alcance de las políticas gubernamentales o del control regulador. En el nuevo orden económico, sólo la conducta empresarial y el *management* prudente del riesgo pueden contrarrestar la amenaza de la inseguridad: el Estado ya no actúa como el garante en última instancia; la ciudadanía ya no garantiza la seguridad. Al igual que el sistema de justicia penal, la estructura de beneficios del Estado de bienestar se ha comenzado a considerar como generadora de problemas y patologías en lugar de como una cura de los mismos. Los esfuerzos de reforma se centran en reducir cos-

tos, fortalecer los desincentivos, rodear el pago de beneficios con controles y restricciones y «sacar a la gente del welfare». Menos esfuerzo se hace por atender las causas estructurales del desempleo, de la pobreza y de la falta de salud. Las semejanzas con el nuevo campo del control del delito son evidentes.

Durante los últimos veinte años, el efecto combinado de las políticas neoliberales y neoconservadoras –de la disciplina de mercado y de la disciplina moral– ha sido crear una situación en la que se imponen cada vez más controles sobre los pobres, a la vez que se implementa una reducción significativa de aquéllos con el objetivo de que afecten lo menos posible a las libertades de mercado del resto. Reducción de impuestos para los grupos de mayor ingreso, subsidios para la vivienda y las pensiones de la clase media, desregulación de las industrias financieras y crediticias, privatización de las principales industrias y *boom* prolongado del mercado de valores; para aquellos que poseen trabajos bien remunerados, todo esto ha garantizado mejores estándares de vida, mayor libertad de consumo e incluso menos controles del Estado sobre su comportamiento económico. La brecha cada vez más amplia entre ricos y pobres que han creado estas políticas, junto con la mezquindad de los beneficios estatales, ha alentado a aquellos que pueden costearlo a recurrir a la provisión privada, basada en el mercado, en materia de vivienda, salud, educación y jubilaciones. Paralelamente al Estado de bienestar se ha desarrollado un mercado floreciente de servicios que se ofrecen como mercancías, precisamente del mismo modo en que el nuevo mercado de la policía y la seguridad privada se ha ido formando de forma paralela al sistema de justicia penal. La consecuencia predecible ha sido que las clases medias se han vuelto menos propensas a ver el Estado de bienestar como un sistema que trabaja en su beneficio. En cambio, lo ven como una burocracia costosa e ineficiente del gobierno que redistribuye los ingresos ganados con el sudor de la frente por aquellos que trabajan a una masa indigna de beneficiarios vagos e irresponsables. Con respecto al welfare, como con respecto al delito, una gran parte de la clase media y de la clase trabajadora se considera victimizada por los pobres y por un sistema que reproduce el problema que se supone que debe resolver.[8] Las estructuras del «welfare para trabajar», más punitivas y exigentes, que han surgido en los últimos años son una expresión directa de este sentimiento. Aquello que Galbraith ha llamado «una cultura de la satisfacción» ha dado lugar, cada vez más, a una política antiwelfare en la que las

libertades de mercado y los intereses económicos de las clases media y alta dictan unas políticas públicas más restrictivas y menos generosas con respecto a los pobres.[9] En los prósperos años noventa estas políticas lograron reducir las nóminas de beneficiarios del welfare y limitar el crecimiento del gasto social. Queda por ver cómo van a funcionar una vez que la economía se debilite y los niveles de desempleo crezcan una vez más.

La dialéctica de la libertad y el control

Los historiadores han señalado un patrón recurrente de desarrollo social en el que la convulsión y la desorganización características de los períodos de cambio social luego dan lugar a intentos de consolidación y reimposición del orden y el control.[10] Se podría decir que esta dialéctica entre libertad y control ha caracterizado los últimos treinta años. En ciertos aspectos, la liberación social de los años sesenta y las libertades de mercado de los años ochenta se están pagando ahora con la moneda del control social y la represión penal. Mientras que la dinámica liberadora de la modernidad tardía priorizaba la libertad, la apertura, la movilidad y la tolerancia, la cultura reaccionaria de finales del siglo XX y principios del XXI acentúa el control, el encierro, la fijación y la condena. La posibilidad de disfrutar continuamente de las libertades personales basadas en el mercado depende ahora del control estricto de los grupos excluidos a quienes no se cree capaces de disfrutar de estas libertades. En la medida en que los delincuentes y los beneficiarios del welfare aparezcan como los «otros» y como la fuente principal de su propia desgracia, ello da la oportunidad a las clases dominantes de imponer controles estrictos sin renunciar a sus libertades. En claro contraste con el control social solidario, en el que todos renuncian a algunas libertades personales para promover el bienestar colectivo, el individualismo de mercado es la libertad de algunos que implica la exclusión y el control estricto de otros.

Cuando actualmente ejercitamos el control sobre los delincuentes, nos tomamos el trabajo de afirmar su supuesta libertad, su responsabilidad moral y su capacidad para haber actuado de otra manera. Las criminologías y presupuestos penales que se han vuelto influyentes en las décadas de 1980 y 1990 –criminologías de la elección y el control– son precisamente aquellas que se hacen eco

de las pautas culturales e imperativos sociopolíticos actuales. Vivimos en un mundo social construido sobre los imperativos de la elección individual y la libertad personal. Las versiones criminológicas que dejan de lado la libre elección y acentúan los determinantes sociales carecen ahora del tipo de resonancia y atractivo ideológico que ejercieron durante el auge del Estado de bienestar. Aquellos enfoques que resaltan la elección racional y la capacidad de respuesta frente a premios y castigos de los delincuentes concuerdan perfectamente con el sentido común actual y con la moralidad individualista de nuestra cultura consumista. Los delincuentes deben ser considerados libres, racionales, capaces de elegir, porque es así como debemos vernos a nosotros mismos. La nueva explicación convencional es que «el delito es una decisión, no una enfermedad».[11] Más precisamente, el delito se considera un acto elegido libremente, una decisión racional, excepto en aquellos casos en los que es, en realidad, el producto de una patología constitutiva. Si los individuos han de ser considerados irresponsables, si sus acciones han de ser explicadas como producto de fuerzas impersonales, entonces éstas han de ser fuerzas que no actúan sobre el resto de nosotros, causas que radican en la diferencia biológica, psicológica y cultural. Si hemos de vernos a nosotros mismos como las causas sin causa de nuestras propias acciones y elecciones, como nos enseña a hacerlo el individualismo moral de la sociedad de mercado, entonces aquellos que no tienen completamente bajo control su propia conducta deben aparecer como diferentes en función de un criterio extrasocial. Su carácter de «otros» es una condición para exculparlos. Aquello que se ha perdido actualmente, lo que activamente suprimen nuestros compromisos culturales, es ese punto medio entre la libertad absoluta y la compulsión irresistible, es decir, la vieja noción welfarista de que las decisiones y elecciones individuales están ellas mismas estructuradas socialmente, como lo están también las capacidades y oportunidades para llevarlas adelante.

En las décadas de mediados del siglo XX, el sistema de justicia penal formaba parte de un proyecto más amplio de solidaridad social. Su respuesta programática al delito era parte de la respuesta programática del Estado de bienestar a la pobreza y la miseria. La justicia penal era moldeada por las políticas de la democracia social y sus ideales eran los ideales reintegradores de la sociedad inclusiva del Estado de bienestar. Y si sus prácticas reales estaban lejos de alcanzar esos ideales, como normalmente sucedía, podían al

menos ser criticadas haciendo referencia a esos ideales y reformadas con la intención de que se disminuyera esa brecha. Actualmente, las instituciones del Estado de bienestar aún juegan un papel en la vida social y económica, del mismo modo que las instituciones del complejo penal-welfare aún subyacen a la justicia penal. Pero este proyecto solidario ya no domina la retórica de las políticas públicas o la lógica de la toma de decisiones. Los ambiciosos ideales de la solidaridad han sido eclipsados por los imperativos más básicos de la seguridad, la economía y el control. El control del delito y la justicia penal se han desconectado de los temas más amplios de la justicia y la reconstrucción social. Su función social actual es más reaccionaria y menos ambiciosa, pues intenta reimponer el control sobre aquellos que quedan fuera del mundo de la libertad consumista. Si el complejo penal-welfare expresaba la confianza y el idealismo de la modernidad del siglo XX, las políticas criminales actuales expresan un mensaje más oscuro y menos tolerante.

Las raíces sociales del control del delito

La explicación de algunos de los hechos más desconcertantes del control del delito contemporáneo se puede encontrar si rastreamos sus conexiones tanto con los tipos de organización social como con la cultura y la política que dominan actualmente en Estados Unidos y Gran Bretaña.

¿Por qué la cárcel ha pasado de ser una institución desprestigiada destinada a la abolición a constituirse en un pilar aparentemente indispensable y en expansión de la vida social de la modernidad tardía? Esto no ha sucedido porque fuera el eje central de algún programa penal que planteara la necesidad del encarcelamiento masivo. Nunca existió tal programa. El encarcelamiento ha sido resucitado y reinventado porque es útil a una nueva función necesaria en la dinámica de las sociedades neoliberales tardomodernas: hallar un modo «civilizado» y «constitucional» de segregar a las poblaciones problemáticas creadas por las instancias económicas y sociales actuales. La cárcel se ubica precisamente en el punto de encuentro de dos de las dinámicas sociales y penales más importantes de nuestro tiempo: el riesgo y la retribución.[12] Con la lógica absolutista de una sanción penal, castiga y protege, condena y controla. El encarcelamiento sirve, simultáneamente, como satis-

facción expresiva de sentimientos retributivos y como mecanismo instrumental para el *management* del riesgo y el confinamiento del peligro. Los sectores de la población efectivamente excluidos de los mundos del trabajo, del welfare y de la familia –normalmente, varones jóvenes de las minorías urbanas– crecientemente se encuentran en prisión; su exclusión social y económica es efectivamente encubierta por su estatus de delincuentes condenados. La prisión reinventada del presente es una solución penal frente al nuevo problema de la exclusión social y económica.

¿Por qué los gobiernos recurren tan rápidamente a las soluciones penales para lidiar con la conducta de las poblaciones marginales en lugar de intentar enfrentar las causas sociales y económicas de su marginalización? Porque las soluciones penales son inmediatas, fáciles de implementar y puede alegarse que «funcionan» con respecto al fin punitivo, en sí mismas, aun cuando fracasen en lo que se refiere a alcanzar toda otra finalidad. Porque tienen muy pocos opositores políticos, costos comparativamente bajos y concuerdan con las ideas de sentido común acerca de las causas del desorden social y la adecuada atribución de las culpas. Porque se fundan en los sistemas existentes de regulación y no alteran las estructuras sociales y económicas fundamentales. Y, sobre todo, porque permiten que los controles y las condenas sociales se concentren en los grupos marginados, dejando libres de regulación y censura los comportamientos de los mercados, de las corporaciones y de las clases sociales opulentas.

¿Por qué hemos hecho estas nuevas inversiones masivas en seguridad privada y hemos creado estos florecientes mercados de control mercantilizado? Porque el Estado soberano pasado de moda puede proveer castigo pero no seguridad y esto se ha hecho evidente para los actores económicos con intereses reales involucrados. Porque los sectores pudientes de la población se han acostumbrado a protegerse a sí mismos y a su propiedad y están cada vez más dispuestos a gastar dinero para obtener seguridad personal. Porque estos mismos grupos son plenamente conscientes de las divisiones sociales y raciales que caracterizan a la sociedad actual y recurren al espacio defensivo y a la propiedad fortificada como formas de protegerse de los peligrosos extraños. Y porque en las sociedades con altas tasas de delito, los problemas de la seguridad personal, de la prevención del delito y de la imposición de penas han creado oportunidades comerciales que han sido vigorosamente explotadas por los intereses privados y las fuerzas del mercado que el neoliberalismo ha liberado tan eficazmente.

¿Por qué el énfasis se ha trasladado de los programas de reforma social que solían dominar el campo a la prevención situacional del delito? Porque a diferencia de los intentos anteriores de construir programas de prevención social, dispositivos de creación de empleo y de regeneración de la comunidad, los nuevos métodos situacionales no parecen beneficiar a los pobres indignos, implicar una crítica a la sociedad o perturbar las libertades del mercado. Su implementación puede llevarse a cabo por fuera de una política de solidaridad y sacrificios colectivos y frente a la ausencia de apoyo a los programas welfaristas redistributivos. Su atractivo creciente descansa en el hecho de que puede ser provista a través del mercado, por medio de productos mercantilizados, en lugar de ser provista por las agencias del Estado. Como la policía privada y la seguridad comercial, estos métodos concuerdan con la dinámica de la sociedad de mercado, adaptándose a sí mismos a la demanda individualizada, acomodándose a los circuitos del suministro rentable y el consumo privado.

¿Por qué la imagen de la víctima que sufre resulta ahora tan central en la cuestión del delito y en nuestras respuestas frente a ella? Porque en la nueva moralidad del individualismo de mercado las instituciones públicas carecen de fuerza y el derecho del Estado carece de autoridad. Toda mutualidad y solidaridad existente se alcanza a través de la identificación directa de los individuos entre sí y no con la organización política o las instituciones públicas a las que pertenecen. En un mundo en el que los sentimientos morales se privatizan junto con todo lo demás, la indignación moral colectiva nace más fácilmente de una base individualizada y no de una base pública. El declive de la fe en las instituciones públicas implica actualmente que sólo la visión del sufrimiento de «individuos como nosotros» puede provocar las respuestas apasionadas que se necesitan para suministrar energía emocional a las políticas punitivas y la guerra contra el delito. En la cultura individualista del capitalismo consumista, el derecho depende cada vez más de identificaciones de tipo individual. La justicia, como los otros bienes públicos en la sociedad post-welfarista, se expresa cada vez más en la moneda de la sociedad de consumo, cada vez más adaptada a la demanda individuada. La nueva importancia que se le asigna a la figura de la «víctima» no surge de la realidad de la victimización –de esto siempre ha habido mucho–, sino de la nueva importancia de la identificación visceral en un contexto donde existen pocas fuentes de mutualidad.[13]

Finalmente, ¿por qué las políticas criminales contemporáneas se parecen tanto a las políticas antiwelfare que se han desarrollado precisamente durante el mismo período? Porque comparten los mismos supuestos, albergan las mismas ansiedades, despliegan los mismos estereotipos y usan las mismas recetas para la identificación del riesgo y la atribución de las culpas. Como la política social y el sistema de asistencia, el control del delito funciona como un elemento en un sistema más amplio de regulación e ideología que intenta forjar un nuevo orden social en las condiciones de la modernidad tardía.

Este futuro no es inevitable

He planteado que las estrategias actuales de control del delito tienen cierta congruencia, cierto «ajuste» con las estructuras de la sociedad tardomoderna. Representan un tipo particular de respuesta, una adaptación particular a los problemas específicos de orden social generados por la organización social de la modernidad tardía.[14] Pero estas políticas públicas no son inevitables. La superficie social sobre las que se construyen las instituciones de control del delito plantea ciertos problemas, pero no dicta cómo éstos han de ser percibidos y abordados por los actores y autoridades sociales. Estas respuestas son moldeadas por las instituciones políticas y los compromisos culturales. Son el producto de un cierto estilo político, una cierta conjunción de fuerzas de clase, una trayectoria histórica particular. Son el resultado (en parte planeado, en parte involuntario) de elecciones políticas y culturales, elecciones que podrían haber sido diferentes y que aún pueden ser repensadas y revertidas.[15]

La explicación general que he planteado a lo largo de este libro necesariamente implica dos tipos de consideraciones: unas *estructurales*, que apuntan a las características generales de un cierto tipo de organización social, y otras *coyunturales*, que identifican las elecciones y contingencias que moldearon la forma en que grupos sociales particulares se adaptaron a estas estructuras y mediaron en sus consecuencias sociales. Al narrar estos cambios históricos he intentado diferenciar estos niveles de análisis y distinguir entre las características estructurales y las adaptaciones políticas y culturales. He intentado argumentar que el campo reconfigurado del control del delito está estructuralmente relacionado con las condiciones de la modernidad tardía, remarcando al mismo tiempo que «estructuralmente relacio-

nado» no es lo mismo que «estrictamente determinado». Pero en el mundo real no hay una separación clara entre «estructura social» y «respuesta política»: las dos se encuentran entrelazadas. Sólo un análisis comparativo nos permite mostrar cómo las mismas coordenadas estructurales pueden sostener esquemas políticos y culturales diferentes. Este estudio ha optado por considerar a Estados Unidos y Gran Bretaña juntos, en un esfuerzo por resaltar las similitudes estructurales que marcan sus trayectorias sociales, políticas y penológicas. Pero Gran Bretaña no es Estados Unidos. Su régimen penal no es tan represivo, sus divisiones sociales y raciales no son tan profundas, su historia reciente no ha sido tan explosiva. Ni tampoco son iguales en todos los aspectos sus partidos políticos rivales: Clinton no es Bush y Blair no es Thatcher y las diferencias que distinguen las políticas públicas de sus gobiernos han tenido consecuencias reales para la vida de la gente. *No argumento que no haya diferencias que importen.* Mi planteamiento es que existen hoy similitudes estructurales importantes en los patrones de pensamiento y en las estrategias organizacionales que moldean la práctica en estas dos sociedades tardomodernas, más allá del partido político que esté en el gobierno. Un trabajo más extenso de comparación internacional podría haber mostrado cómo otras sociedades, tales como Canadá, Noruega, Holanda o Japón, han sufrido los conflictos sociales y económicos de la modernidad tardía sin haber recurrido a estas mismas estrategias y niveles de control.[16]

Pero aun cuando el presente trabajo no puede demostrar esto concluyentemente, su análisis sugiere puntos en los cuales se podrían haber tomado decisiones diferentes e implementado políticas distintas, con lo que otros resultados podrían haber sido posibles.[17] Como hemos visto, los actores políticos en Gran Bretaña y Estados Unidos han optado repetidamente por responder a la preocupación pública generalizada acerca del delito y la seguridad formulando políticas públicas que castigan y excluyen. Han asumido la postura de un Estado soberano desplegando su monopolio de la fuerza para imponer el orden y castigar a los que violan la ley. Como he sostenido, este intento por crear orden social a través de instrumentos penales es profundamente problemático, especialmente en las democracias tardomodernas. En lugar de trabajar para construir las instituciones complejas de gobierno e integración necesarias para regular y unificar el orden social y económico actual, estas políticas penales han establecido una división entre

aquellos grupos a los que se les puede permitir vivir en una libertad sin constreñimientos y aquellos otros que deben ser estrictamente controlados. En lugar de abordar el difícil problema de la solidaridad social en un mundo diverso e individualizado, nuestros líderes políticos han preferido fiarse de las certezas de una solución hobbesiana más simple y coercitiva.

Pero existen otras posibilidades para el control del delito y la formación de un orden social, como hemos visto cuando consideramos las respuestas adaptativas desarrolladas por las agencias administrativas. Los intentos por compartir la responsabilidad del control del delito, por enraizar el control social dentro del tejido de la vida cotidiana, por reducir los efectos criminógenicos de las transacciones económicas, por proteger a las víctimas que han sido victimizadas repetidamente, éstas son posibilidades que ya existen y a las que se les podría dar mucha más importancia en la política gubernamental. Comparadas con las soluciones penales, estas otras posibilidades se adaptan mejor a los esquemas sociales del mundo de la modernidad tardía, son más realistas acerca de los límites del Estado soberano y de sus mecanismos de justicia penal y menos propensos a reforzar las divisiones sociales existentes.

Hemos visto que los públicos estadounidense y británico son muy sensibles con respecto a la cuestión del delito y que los actores políticos se sienten obligados a responder directamente a estas preocupaciones. Cuando no se está a tono con el sentimiento público sobre este tema se están incitando los titulares críticos y el desastre político. Pero el involucramiento emocional que mucha gente tiene actualmente con este tema no necesita siempre traducirse en la expresión de sentimientos punitivos. El público exige que algo debe hacerse con respecto al delito, que sus propiedades y personas deben ser protegidas, que los delincuentes deben ser adecuadamente castigados y controlados y que el sistema debe actuar con eficacia, generando confianza. Pero estas preocupaciones recurrentes pueden ser satisfechas de diversas formas. Las actitudes del público con respecto al delito y el control son profundamente ambivalentes.[18] Dejan espacio a otras resoluciones. Los políticos tienden a tomar el camino más fácil, que es optar por la segregación y el castigo en lugar de intentar enraizar controles sociales, regular la vida económica y desarrollar políticas públicas que promuevan la inclusión e integración sociales. Si las sociedades de la modernidad tardía han de sostener los ideales de la democracia, de la igualdad

de derechos para todos y de un mínimo de seguridad económica para toda la población, tendrán que asegurarse de que la regulación moral y el control social se extiendan a los procesos fundamentales de toma de decisiones económicas, y no que se restrinjan al mundo de los delincuentes y beneficiarios de la asistencia social.

No son sólo nuestros políticos los que necesitarían revisar sus actitudes. Como hemos visto, las decisiones acumuladas de los individuos y de los hogares marcan también una diferencia y forman la base sobre la cual emergen las estructuras sociales. El enorme mercado de la seguridad privada y del espacio defensivo que existe actualmente es una consecuencia de esas decisiones. También lo es la brecha cada vez más amplia entre aquellos que tienen los recursos económicos para protegerse y aquellos que no. Precisamente porque las decisiones que parecen racionales desde el punto de vista individual pueden producir resultados irracionales cuando se repiten a escala masiva, el mercado de la seguridad también debe estar sujeto a la regulación colectiva y a los constreñimientos morales. Las autoridades gubernamentales actuales pueden estar obligadas a operar en paralelo con el sector privado o junto a él, pero no están obligadas a dar un paso atrás y permitir que las consecuencias de su falta de regulación del mismo nos afecten indiscriminadamente.

La nueva jaula de hierro

En los inicios del siglo XXI, Estados Unidos está experimentando un *boom* económico sin precedentes, con niveles bajos de desempleo, niveles de vida en crecimiento, un superávit federal y presupuestos estatales saludables. Gran Bretaña también está disfrutando de una recuperación económica generalizada. Las tasas de delito bajaron constantemente en ambos lugares durante los años noventa. Estados Unidos ha registrado descensos todos los años desde 1992 hasta el presente, mientras que Inglaterra y Gales experimentaron cinco años consecutivos de descenso hasta el aumento que se registró en 1999.[19] Pero a pesar de estas tendencias positivas, existen muchos indicios de que el giro hacia una justicia punitiva y una concentración en la seguridad sigue a paso firme[20] Mientras el mercado de la seguridad privada se expande, la producción de la legislación penal se acelera y el complejo del delito se reproduce, nosotros estamos

ante la posibilidad real de quedar encerrados en una nueva «jaula de hierro». Hace tiempo, Max Weber describió cómo la racionalidad capitalista sobrevivió a la vocación espiritual que le dio su ímpetu y significado originales. La nueva cultura del control del delito, nacida de los miedos y ansiedades de fines del siglo XX, puede bien perdurar luego de que las condiciones que la originaron hayan desaparecido. Después de todo, tales esquemas multiplican las inversiones institucionales y producen beneficios determinados, en especial para los grupos sociales que están más alejados de ellos. Implican una forma de distribuir los costos del delito: injusta, desigual, pero, sin embargo, viable y conveniente. Las soluciones penales pueden ser onerosas, pero los últimos veinticinco años han demostrado que sus costos financieros pueden sustentarse aun cuando los contribuyentes son notoriamente reacios a soportar los costos de otros gastos públicos.

Los nuevos esquemas de control del delito implican, sin embargo, ciertos costos sociales que son, a largo plazo, más difíciles de afrontar. El recrudecimiento de las divisiones sociales y raciales; el reforzamiento de los procesos criminógenicos; la alienación de grandes grupos sociales; el desprestigio de la autoridad legal; una reducción de la tolerancia cívica; una tendencia hacia el autoritarismo; éstos son la clase de resultados que pueden emanar de descansar en los mecanismos penales para mantener el orden social.[21] El encarcelamiento masivo y la fortificación privada pueden ser soluciones viables para el problema del orden social, pero son profundamente poco atractivas. Una población enorme de pobres marginados y criminalizados pueden carecer de poder político y generar poca simpatía en el público, pero en términos agregados podrían tener la capacidad negativa de hacerle la vida poco agradable a todo el resto. No es accidental que las imágenes distópicas de la película de los años ochenta *Blade Runner* hayan tenido semejante resonancia cultural.[22] Las comunidades cerradas y el gasto en seguridad privada pueden ser opciones para los ricos, pero no pueden ofrecer una solución social general a los problemas del delito y la violencia, sobre todo porque la protección privada absoluta no está al alcance de la mayoría de los hogares de clase media, que continuarán dependiendo de la policía pública y de la provisión del Estado.[23] El encarcelamiento masivo puede seguir siendo sustentable económicamente para los Estados de «ley y orden», puede proveer de empleos muy requeridos en las comunidades rurales y ser una fuente de ganancias para las empresas dedicadas a proveer servicios vin-

culados a las prisiones. Pero a largo plazo es posible que su conflicto con los ideales de la democracia liberal se vuelva cada vez mayor, especialmente cuando la exclusión penal (y la privación de los derechos civiles que comporta) está tan fuertemente centrada en las minorías raciales. Un gobierno que sistemáticamente sostiene el orden social por medio de la exclusión masiva comienza a parecerse a un Estado que practica el *apartheid*.

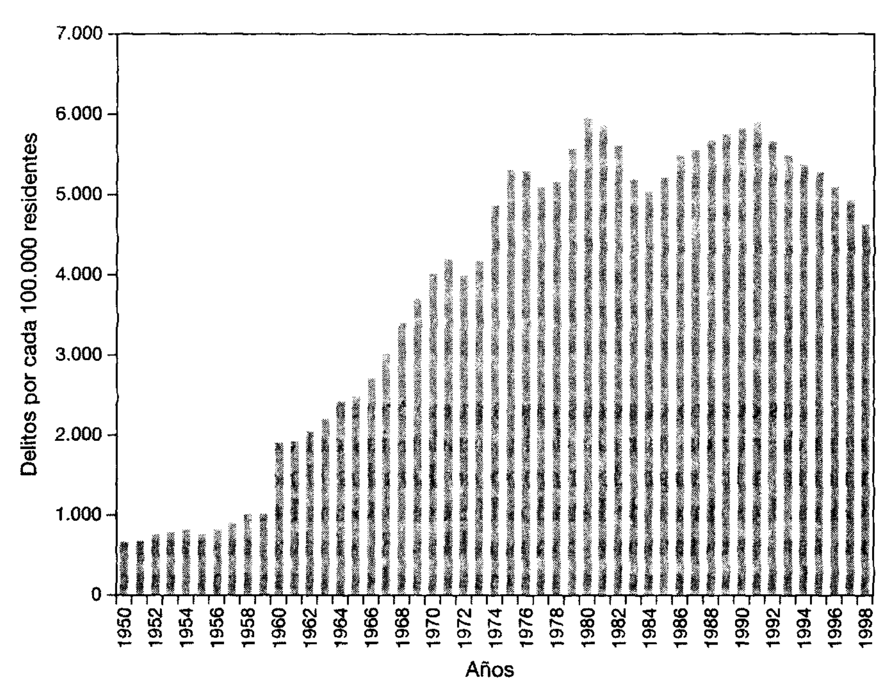
Estos costos sociales y políticos hacen menos probable que estas políticas públicas persistan indefinidamente. La reducción reciente en las tasas de delito ha hecho que la cuestión del control del delito se vuelva un poco menos urgente, un poco menos relevante en el discurso político. Los costos del encarcelamiento masivo están comenzando a ser evidentes. En Estados Unidos existe actualmente un debate público generado por evidencias de condenas injustas en un alto porcentaje de casos de pena de muerte y al menos un gobernador ha llamado a una moratoria en las ejecuciones a la espera de los resultados de una investigación más profunda. Algunas de las figuras más conservadoras en la política criminal están comenzando a separarse de la alternativa de un encarcelamiento masivo continuo.[24] Las políticas públicas están comenzando a ser el problema y no la solución. Si estos cambios persisten, existe la posibilidad de que las tendencias actuales sean mitigadas y quizás, eventualmente, revertidas.

Pero la lección fundamental del siglo XX no es una lección política sino una lección estructural. El problema del control del delito en la modernidad tardía ha demostrado vívidamente los límites de Estado soberano. Las negaciones y los gestos expresivos que han marcado las políticas penales recientes no pueden disfrazar el hecho de que el Estado está seriamente limitado en su capacidad de proveer seguridad a sus ciudadanos y proporcionar niveles adecuados de control social. La lección de la experiencia de fines del siglo XX es que el Estado nacional ya no puede esperar gobernar mediante órdenes soberanas impartidas a sujetos obedientes y esto es cierto ya sea cuando la cuestión sea proveer asistencia social, asegurar la prosperidad económica o mantener «la ley y el orden». En el mundo complejo y diferenciado de la modernidad tardía, un gobierno legítimo y efectivo debe devolver poder y compartir las tareas del control social con las organizaciones y comunidades locales. Ya no puede descansar en «el conocimiento del Estado», en agencias burocráticas que no rinden cuentas y en soluciones uni-

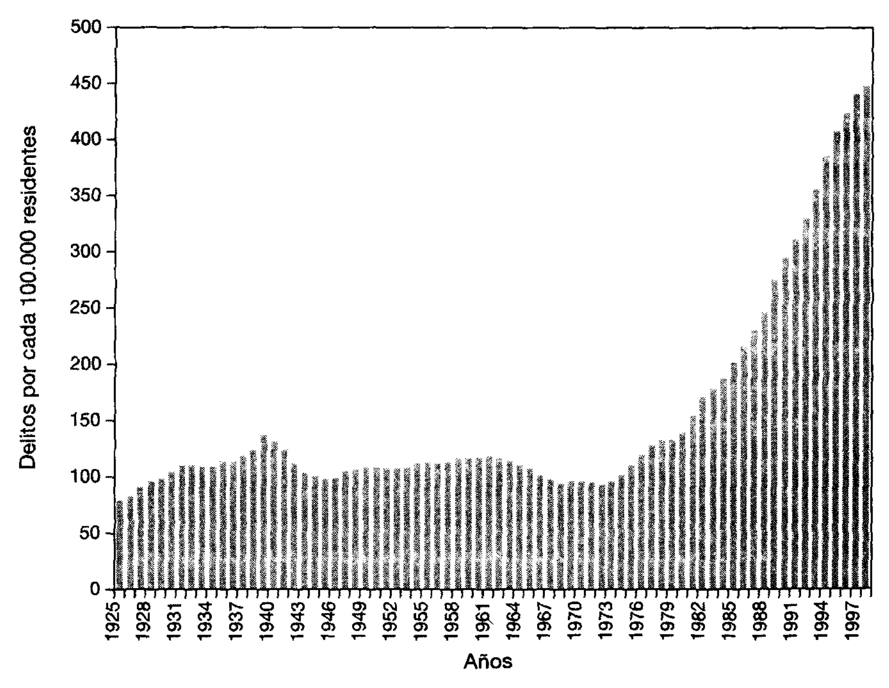
versales impuestas desde arriba. Los teóricos sociales y políticos han argumentado ampliamente que el gobierno efectivo en las sociedades complejas no puede descansar en una conducción y una coerción centralizadas.[25] En cambio, debe aprovechar las capacidades gubernamentales de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, junto con los poderes y conocimientos locales que éstas poseen. Estamos descubriendo –y no, precisamente, antes de tiempo– que esto es también cierto para el control del delito.

APÉNDICE

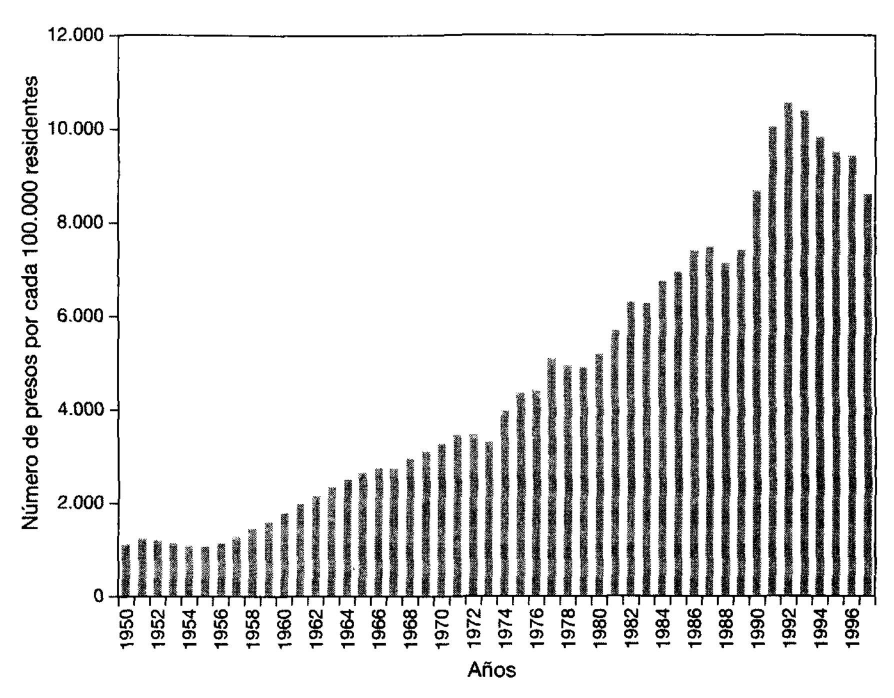
Los cuatro cuadros que siguen pretenden ofrecer sólo un resumen de rápida mirada de las tendencias del delito y del encarcelamiento a lo largo del tiempo en Estados Unidos, Gran Bretaña y Gales. Los datos de Estados Unidos y Gran Bretaña, en todo caso, no son estrictamente comparables. El «índice de transgresiones» estadounidense incluye asesinatos, robos, secuestros, atracos, robo con allanamiento de morada, robo de vehículos, atracos de bancos y robos mayores e incendios provocados. La categoría inglesa de «transgresiones de declaración obligatoria» es mucho más amplia e incluye, además de las mencionadas, también las menos graves, como agresiones simples o daños delictivos. Además, los datos estadounidenses sobre la población carcelaria sólo incluyen los presos de cárceles federales y estatales sin contemplar los presos de prisiones locales que cumplen condenas de un año o menos. Los datos de Gran Bretaña y Gales incluyen a todos los transgresores encarcelados.



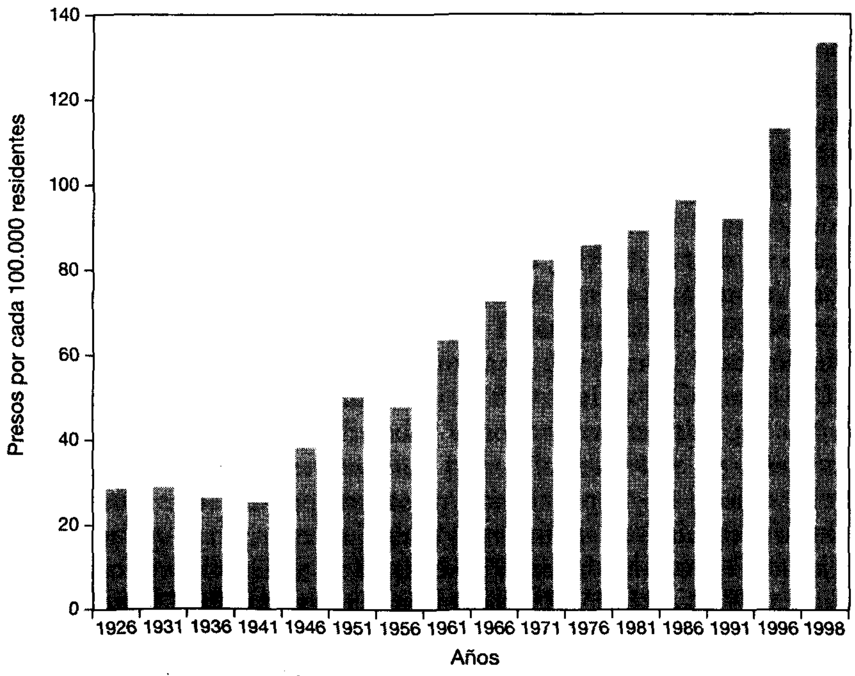
Cuadro 1: Índice de delitos conocidos por la policía por cada 100.000 habitantes en Estados Unidos, 1950-1998.



Cuadro 2: Delitos de declaración obligatoria registrados por la policía por cada 100.000 habitantes en Gran Bretaña y Gales, 1925-1997



Cuadro 3: Población encarcelada por cada 100.000 residentes en Estados Unidos, *1950-1996.*



Cuadro 4: Población encarcelada por cada 100.000 residentes en Inglaterra y Gales, 1926-1998.

NOTAS

Capítulo I

1. Para observar enunciaciones representativas de la política oficial de Estados Unidos y el Reino Unido en los años 1960, ver Home Office (1964) y President's Commission on Law Enforcement and Administration (1967). Para ver un ejemplo de los supuestos en materia de sentencias penales en Estados Unidos en este período, ver American Law Institute (1962, Sections 6 y 7) y H. Wechsler (1961). Para evidencias sobre las ideologías de la rehabilitación de los funcionarios penitenciarios de alto rango, ver R. Berk y P. Rossi (1977). Para un análisis de las expectativas y actitudes británicas, ver Lord Windlesham (1993, capítulos 2 y 3) y A. E. Bottoms y S. Stevenson (1992). Como indicio de las diferencias entre esos tiempos y la actualidad, basta considerar lo siguiente: en 1972, luego de dos décadas de tendencias decrecientes en las ejecuciones capitales, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos en *Furman v. Georgia* 408 US 238 (1972) sostuvo que la pena de muerte, tal como se la aplicaba entonces, violaba la prohibición de la Octava Enmienda de «castigos crueles e inusuales». Entre 1920 y 1970, la tasa de encarcelamiento en Estados Unidos permaneció estable en torno a, aproximadamente, 110 presos estatales y federales cada 100.000 residentes. Este patrón era tan pronunciado que fueron desarrolladas diversas teorías para explicarlo (ver A. Blumstein y J. Cohen [1973]). En 1973 una comisión en Estados Unidos recomendaba que «no se construyeran nuevas instituciones para adultos y que las existentes para menores deberían cerrarse» y concluía que «la prisión, el reformatorio y la cárcel para presos preventivos han alcanzado solamente un nivel increíble de fracaso» (National Advisory Comission on Criminal Justice Standards and Goals [1973, 358, 597]).

2. Este enfoque está, por supuesto, inspirado en el trabajo de Michel Foucault. Sobre la idea de «historia del presente» ver M.

Foucault (1977, 31). Para un análisis de la misma, ver M. Dean (1994) y J. Goldstein (1994).

3. La idea de campo social –un dominio diferenciado de práctica social– es tomada del trabajo de Pierre Bourdieu. La mejor síntesis de la concepción de Bourdieu es provista por Loïc Wacquant: «en las sociedades avanzadas, la gente no se enfrenta con un espacio social indiferenciado. Las diversas esferas de la vida, el arte, la ciencia, la religión, la economía, la política, y así sucesivamente, tienden a formar microcosmos diferentes que poseen sus propias reglas, regularidades y formas de autoridad: lo que Bourdieu llama campos. Un campo es, en primer lugar, un espacio estructurado de posiciones, un *campo de fuerza* que impone sus determinaciones específicas a todos aquellos que ingresen en el mismo. Por lo tanto, todo aquel que desee ser exitoso como científico no tiene otra opción que adquirir el mínimo «capital científico» requerido y cumplir con las costumbres y regulaciones instauradas en el medio científico de ese tiempo y lugar», L. Wacquant (1998, 221).

4. Para un análisis de cómo diversas tradiciones de sociología histórica han entendido el castigo y su historia, ver D. Garland (1990).

5. Algunas de las diferencias más significativas a este respecto son éstas: a mediados de 1999 la tasa de encarcelamiento de Estados Unidos, incluyendo a los internos en cárceles destinadas a la prisión preventiva, era de 682 cada 100.000 residentes, cerca de seis veces más que la del Reino Unido. Ver A. J. Beck (2000). La mayoría de los Estados norteamericanos condenan delincuentes a muerte, una práctica que ha sido prohibida en Gran Bretaña hace más de treinta años. Y si bien en ambas naciones se han desarrollado coaliciones preventivas entre lo público y lo privado en los últimos años, en Gran Bretaña el gobierno ha promovido fundamentalmente esta iniciativa, mientras que en Estados Unidos ha sido el sector privado el que ha liderado este proceso. Detrás de estos contrastes, existen diferencias importantes en los tipos de delitos, las relaciones sociales y las instituciones políticas. Aun cuando en la mayor parte de los delitos, las tasas no son muy distintas entre Estados Unidos y Gran Bretaña, las tasas de homicidio son más de seis veces más altas en el primer país que en el segundo. Las armas de fuego son usadas en el 41 % de los robos en Estados Unidos comparado con el 5 % de los robos en Inglaterra. Ver P. A. Langan y D. P. Farrington (1997) y F. E. Zimring y G. Hawkins (1997). El nivel extraordinario de violencia letal en Estados Unidos, la amplia

disponibilidad de armas de fuego y su intensa y continuada «guerra contra las drogas» ayudan a explicar algunas de las diferencias en tamaño e intensidad que diferencian las respuestas frente al delito en Estados Unidos. También lo hacen las profundas divisiones raciales que todavía caracterizan a la sociedad estadounidense, su más marcada desigualdad económica en la distribución del ingreso y su tradición de minimizar los mecanismos de asistencia social para los «pobres no merecedores de ayuda». Ver A. Hacker (1992); W. J. Wilson (1987) y P. J. Cook y M. H. Moore (1995). Las diferencias importantes en las instituciones políticas y en la gestación de las políticas públicas en ambos países también tienen un impacto fundamental en la política de control del delito. Por ejemplo, los poderes administrativos centralizados del Home Office británico le han permitido desarrollar políticas públicas –como las coaliciones preventivas– con mayor velocidad y coherencia con respecto a Estados Unidos. Y las iniciativas de voto directo y secreto y la elección de funcionarios de la justicia penal hacen que el populismo sea una característica más pronunciada de las políticas públicas en Estados Unidos en comparación con Gran Bretaña.

6. Para un análisis de cómo diferentes naciones europeas han experimentado la modernidad tardía, ver G. Therborn (1995).

7. F. A. Allen (1981).

8. P. Gendreau y R. Ross (1987); J. McGuire (1995); G. Gaes (1998). Para una muestra de cómo la rehabilitación ha sido reelaborada en el idioma político contemporáneo, ver Visiting Comitee of the Correctional Association of New York (1996).

9. Para un ejemplo del impacto en los diseñadores de políticas públicas, ver la declaración de John Croft, jefe de la Home Office Research and Planning Unit (Unidad de Investigación y Planificación del Ministerio del Interior): «La reforma del delincuente [...] ha sido central en el enfoque inglés con respecto a la justicia penal desde fines del siglo XIX [...] Pero la investigación penológica llevada adelante en los últimos veinte años aproximadamente, sugiere que los «tratamientos» penales, como significativamente los describíamos, no tienen ningún efecto reformador, más allá de los otros efectos que puedan generar. El dilema es que se han realizado considerables inversiones en diversas medidas y servicios, de los cuales los ejemplos más obvios son las instituciones custodiales para jóvenes adultos delincuentes y la probation y los servicios de asistencia en la comunidad para una amplia variedad de delincuentes. En

base a la evidencia acumulada, nacida de la investigación científica, ¿estos servicios deben simplemente abandonarse?» (J. Croft [1978, 4]). Para evidenciar la cambiante opinión pública en Estados Unidos, ver G. Pettinico (1994). Pettinico presenta series temporales de datos empíricos nacidos de encuestas de opinión pública que sugieren un marcado cambio en las actitudes públicas, de una opinión pública «pro rehabilitación» a una «pro castigo e incapacitación» en el período entre 1971 y 1993.

10. Ver A. von Hirsh (1993) y A. Ashworth (1995).

11. Ver J. Pratt (2000); B. Hebenthon y T. Thomas (1996); P. Finn (1997); A. S. Book (1999); M. Tonry (1999); K. Barry (1997). Para un ejemplo de la reintroducción del castigo corporal, ver la legislación dictada en Mississippi en 1999: Mississippi House Bill N. 327 (1999 MS HB 327 (SN)). Para un análisis de la política inglesa de las «prisiones austeras», ver R. Sparks (en prensa).

12. Sobre el lenguaje punitivo, ver A. E. Bottoms (1995); D. Lewis (1997) y Federal Sentencing Reporter (1998). Sobre el nuevo retribucionismo en la justicia juvenil, ver S. Singer (1996) y D. Bishop (en prensa). Para un ejemplo de los esfuerzos oficiales por representar las penalidades comunitarias como castigos, ver Home Office (1988) y el anuncio por parte del ministro del Home Office, Paul Boateng, el 1 de diciembre de 1999 de su plan de renombrar el Servicio de Probation como Community Punishment and Rehabilitation Service (Servicio de Rehabilitación y Castigo Comunitario).

13. Ver R. A. Duff (1995).

14. Sobre la justicia restaurativa en el contexto de Estados Unidos, ver L. Kurki (2000). En general, ver J. Braithwaite (1998). El Gobierno Laborista en Gran Bretaña describe su introducción de órdenes de reparación en la Crime and Disorder Act (Ley sobre el Delito y el Desorden) de 1998 como un ejemplo de justicia restaurativa. Ver J. Quin (1998); luego de describir las órdenes de reparación de esta forma, Quin agrega: «Somos [...] muy conscientes de que la justicia restaurativa, aun cuando tiene una función muy importante que jugar, debe ser usada de un modo en que funcione con y no contra los intereses de la víctima».

15. Un informe en American Demographics plantea este contraste histórico: «La preocupación por el delito está ampliamente difundida, lo que sugiere que la ley y el orden continuarán siendo muy importantes en las mentes de la gente. El delito es el primer problema más frecuentemente citado por la ciudadania de, virtualmente,

todas las edades e ingresos. Éste es un panorama muy diferente al de los inicios de la década de 1970 cuando el delito era mucho más habitualmente considerado un problema por los estadounidenses más viejos, los republicanos, los pobres y los residentes en el noreste, el sur y las grandes ciudades», Ropera Reports Editors (1997).

16. La British Crime Survey (Encuesta de Victimización Británica) del Home Office británico y el Bureau of Justice Statistics Sourcebook (Informe de la Oficina de Estadística sobre la Justicia) del Departamento de Justicia de Estados Unidos regularmente informan acerca de los cambios que se producen en el miedo al delito del público. Para diversos análisis al respecto, ver M. Hough (1995) y C. Hale (1996). Cuando, en 1992, la Comisión sobre Justicia Social del Reino Unido presentó su versión actualizada del Informe Beveridge (el documento que fundó el Estado de bienestar británico de posguerra), los miembros de la comisión argumentaron que el «miedo al delito» debería agregarse a la lista de los males importantes que la política social debía enfrentar.

17. Ver J. Roberts (1992); T. J. Flanagan y D. R. Longmire (1996); M. Hough y J. Roberts (1998).

18. Ver F. E. Zimring (en prensa).

19. Muchos grupos de víctimas han eludido verse involucrados en la cuestión del castigo, prefiriendo centrarse en la demanda de derechos para las víctimas, compensación, apoyo, información, etcétera. Esto es cierto, por ejemplo, en el caso de la Britain's National Association of Victim Support Schemes (Asociación Nacional Británica de Esquemas de Apoyo a las Víctimas), ahora llamada Victim Support (Apoyo a las víctimas). Ver P. Rock (1990). En Estados Unidos ha habido una asociación más fuerte entre el movimiento de los derechos de las víctimas y las políticas de «ley y orden» pero, aun en este caso, las representaciones políticas de las necesidades de las víctimas muchas veces difieren sustancialmente de las preocupaciones declaradas de las víctimas reales; ver R. Elias (1993). Para evidencias acerca de que las víctimas de delitos no son especialmente punitivas en su actitud con respecto a los delincuentes, ver J. Roberts (1992) y M. Hough (1985). Las iniciativas de justicia restaurativa encarnan una visión de la relación entre el ofensor y el ofendido que contrasta con la visión de suma cero dominante que he descrito.

20. Ver, por ejemplo, *Presidents Task Force on Victims of Crime* (1982). Las frases que abren el informe señalan: «Algo insidioso

ha sucedido en Estados Unidos; el delito nos ha hecho a todos víctimas». El presidente Reagan se hizo eco de esta cuestión en 1985 en su mensaje sobre el Estado de la Unión: «De todos los cambios operados en los últimos veinte años, ninguno ha amenazado más nuestro sentido nacional de bienestar que la explosión del delito violento. Uno no debe ser atacado para convertirse en una víctima. El matrimonio que cubre su puerta de cerraduras y cadenas son víctimas, como lo es la mujer de la limpieza, decente y cansada, que no puede viajar en el tren subterráneo para volver a su casa sin sentir miedo». Ver también el documento político del Partido Laborista británico titulado «Everyone's a Victim» («Todos somos una víctima») (Labour Party, 1995). Resumiendo la estrategia del Nuevo Laborismo para combatir el delito, el portavoz del partido (luego, Home Secretary, secretario del Interior) Jack Straw dijo: «No hace mucho tiempo, el delito era considerado algo que le pasaba a otros. Ahora, particularmente a partir de la duplicación del delito registrado en la última década y media, el delito es algo que nos afecta a todos», J. Straw (1996-1997). El Attorney General –Procurador General– de Estados Unidos, Janet Reno, dijo en un congreso sobre los derechos de las víctimas el 12 de agosto de 1996: «Buena parte de mi energía proviene de las víctimas, porque para mí representan a Estados Unidos», citado por B. Shapiro (1997). Más de la mitad de los Estados norteamericanos han reformado sus constituciones para incluir el lenguaje de los derechos de las víctimas.

21. Para un ejemplo de cómo la regla de la exclusión de la prueba indebida ha sido recientemente limitada en Estados Unidos, ver *Pennsylvania Board of Probation and Parole vs Scott 524 US 257*, la cual decidió que la regla federal de exclusión de la prueba indebida no impide la introducción en las audiencias de liberación condicional de evidencia adquirida en violación a derechos de la Cuarta Enmienda del liberado. En Inglaterra y Gales el «derecho al silencio» del defendido ha sido gravemente restringido por la Criminal Justice and Public Order Act (Ley de Justicia Penal y Orden Público) de 1994, secciones 34-6. Para un análisis, ver A. F. Jennings (1999).

22. F. E. Zimring (1996); S. Pillsbury (1995); A. K. Bottomley (1989). La promesa reciente del gobierno Laborista de una política criminal «guiada por las evidencias» señala un reconocimiento de esta tendencia e indica la intención de contrarrestarla o, al menos, un deseo de caracterizarse, en términos de Bill Clinton, no sólo como «duro», sino también como «inteligente».

23. Los aspectos referentes a la política criminal del programa «volver a lo básico» de John Major son analizados en I. Dunbar y A. Langdon (1998, 118). El Home Secretary de esa época declaró: «No deberíamos tolerar estas teorías de moda que intentan brindar excusas para el delito culpando a los factores socioeconómicos. Los delincuentes [...] deben ser hechos responsables de sus acciones y ser castigados adecuadamente». Ver también los comentarios de Charles Murray en el *Sunday Times* del 20 de enero de 1997 y de Jac Straw en *The Times* del 8 de abril de 1998. Para ejemplos de esto en la política penal en Estados Unidos, ver K. Beckett (1997, 49).

24. Para una descripción de estos desarrollos en Estados Unidos, ver M. Tonry (1996). Sobre tendencias similares, aun cuando menos pronunciadas, en Gran Bretaña, ver R. Hood y S. Shute (1996).

25. Para un análisis de los esfuerzos del gobierno del Reino Unido por reducir la población penitenciaria, ver A. A. Bottoms (1987). Sobre la experiencia en Estados Unidos, ver N. Morris y M. Tonry (1990). Sobre el crecimiento de la población penitenciaria en Estados Unidos luego de 1973, ver A. Blumstein y A. Beck (1999). Sobre la política penitenciaria reciente en el Reino Unido ver I. Dunbar y A. Langdon (1998). Sobre las tasas de encarcelamiento en Estados Unidos e Inglaterra y Gales ver el «Apéndice» de este libro, cuadros 3 y 4.

26. Para datos sobre el crecimiento de la población penitenciaria en Estados Unidos, ver T. Caplow y J. Simon (1999). Para un análisis de la ratio de sentencias condenatorias con respecto a los delitos cometidos y la reciente reversión de ésta, primero en Estados Unidos y luego en Inglaterra y Gales, ver P. A. Langan y D. P. Farrington (1997). Los Uniform Crime Reports (Informes Uniformes sobre el Delito) también muestran que las tasas de delitos contra la propiedad registrados en Estados Unidos han venido declinando gradualmente desde 1982. Luego de haber descendido y ascendido drásticamente de nuevo en la década de 1980, las tasas de delitos violentos registrados descendieron gradualmente luego de 1992.

27. En el Reino Unido, la idea de que la «prisión funciona» ha seguido siendo controvertida, habiendo sido introducida por el Home Secretary Michael Howard en los inicios de la década de 1990 en abierta oposición a la postura adoptada por sus predecesores de que el «encarcelamiento es una forma costosa de hacer que la gente mala se vuelva peor». Para diversos análisis de este giro político, ver E. Baker (1996), Lord Windlesham (1996) e I. Dunbar y A. Langdon

(1998). Pero el valor del encarcelamiento como un método de retribución y contención es, actualmente, más firmemente asumido en el debate político que hace veinte años. La actitud del Gobierno Laborista frente a esta cuestión es deliberadamente ambigua; ver el discurso del Home Secretary Jack Straw «Making Prisions Work» («Cómo hacer para que las prisiones funcionen») (1998). Como el mismo Straw señaló en otra ocasión: «Reducir la población penitenciaria no puede ser más importante que proteger al público», J. Straw (1997). En Estados Unidos, los políticos tienen pocas dudas acerca de la efectividad del encarcelamiento como una respuesta frente al delito.

28. Para una descripción, ver P. Rock (1994, Parte IV).

29. Para ejemplos clave, ver T. Hirshi (1969); M. Gottfredson y T. Hirschi (1990); J. Q. Wilson (1983); C. Tittle (1995); R. V. Clarke (1983). Para una versión más politizada, ver W. Bennet, J. J. DiIulio Jr. y J. P. Walters (1996).

30. Sobre la teoría de las actividades rutinarias, ver L. E. Cohen y M. Felson (1979) y M. Felson (1998). Sobre los estilos de vida y la victimización, ver M. Hindelang, M. Gottfredson y R. Garafalo (1978); M. Maxfield (1987). Sobre la teoría de la elección racional, ver R. V. Clarke y D. Cornish (1986).

31. Sobre los desarrollos en el Reino Unido, ver A. Crawford (1997; 1998). Sobre los desarrollos en Estados Unidos ver R. C. Ellickson (1996); J. R. Pack (1992); T. M. Seamon (1995). Para una crítica distópica, ver M. Davis (1992).

32. Para ejemplos, ver D. Garland (1996) y M. H. Moore (1995).

33. Sobre la policía privada y la industria de la seguridad, ver T. Jones y T. Newburn (1998); L. Johnston (1992) y C. Shearing (1992). Sobre el desarrollo de las prisiones privadas, ver R. Harding (1998).

34. Ver J. W. Raine y M. J. Wilson (1993); C. Jones (1993); A. J. Fowles (1990); N. Lacey (1994); S. Walker (1993); W. Heydebrand y C. Seron (1990).

35. El caso de Willie Horton en Estados Unidos es tal vez el ejemplo más conocido de esto, ver D. C. Anderson (1995). En el Reino Unido, los escándalos recurrentes en torno a los «bandidos bajo fianza» y las fugas de presos produjeron el mismo tipo de reacción. El fenómeno de «tolerancia cero» –cuyo mismo nombre indica las políticas más flexibles frente a las que reacciona– es, al mismo tiempo, una respuesta política y organizacional extrema contra po-

líticas que eran ampliamente adoptadas en la década de 1970 y 1980 frente a las tasas de delito altas. La nueva popularidad de las condenas obligatorias y de las más restrictivas reglas sobre fianza, la reiteración de advertencias y la liberación anticipada constituyen respuestas semejantes.

36. Para un análisis, ver A. E. Bottoms y R. H. Preston (1981). En 1980, el Secretario Permanente del Home Office británico dijo en un seminario de departamento que «desde una visión pesimista, parece que estamos atrapados entre fuerzas negativas y resultados negativos. La policía y el servicio de probation requieren más y más hombres y más y más dinero. Pero el delito se incrementa constantemente y se hace cada vez más peligroso y la población penitenciaria crece», citado en P. Rock (1994, 142). Ver también A. E. Bottoms y S. Stevenson (1992). El ex director de investigación del LEEA, Gerald Chaplan, ofrecía un análisis igualmente derrotista de la política criminal estadounidense en 1981: «Primero, tenemos mucho más delito que cualquier otro lugar del mundo, más este año que el precedente y más, mucho más del que teníamos en 1964 cuando el senador Goldwater se transformó en el primer candidato presidencial en argumentar que el Gobierno Federal debía hacer algo con respecto al delito en las calles. Segundo, buena parte de dicho incremento se ha generado en el marco de un nivel alto de empleo y de una afluencia material sin precedentes y durante un período en el que el Gobierno Federal lanzó un nuevo programa contra el delito, con un gasto multimillonario [...] Hoy casi nadie –investigadores, operadores y políticos– se arriesga a proponer un programa que prometa reducir el delito sustancialmente en el futuro cercano», citado en J. Rosch (1985, 19).

37. M. Foucault (1983).

38. Sobre la idea de la «nueva penología», ver M. Feeley y J. Simon (1992). Para una análisis sobre la modernidad y la posmodernidad con respecto a la penalidad, ver D. Garland (1995).

39. Ver S. May et al. (1978); F.A. Allen (1981); A. E. Bottoms (1983; 1995); S. Cohen (1985); M. Feeley y J. Simon (1992; 1995); P. O'Malley (1992; 1996; 1999); A. Crawford (1997); E. Gilng; I. Loader y R. Sparks (2000); S. Scheingold (1991; 1995, en prensa). El presente libro ha surgido de la discusión acerca de estos trabajos y de otros similares.

40. Sobre la relación entre las elecciones de los actores y los campos sociales en los que las realizan, en tanto mediados por los *ha-*

bitus de los actores, ver P. Bourdieu (1989). Para un planteamiento diferente de este tema sociológico fundamental, ver A. Giddens (1984).

41. La expresión «categorías sociales en funcionamiento» es tomada de P. Hirst (1994).

Capítulo II

1. Para un análisis de la formación del «complejo penal-welfare» en Gran Bretaña, ver D. Garland (1985); M. Wiener (1990); L. Radzinowicz y R. Hood (1990). Sobre Estados Unidos, ver D. Rothman (1980). Muchas de las ideas correccionalistas clave ya habían sido discutidas por los administradores reformistas en 1871; ver la «Declaración de Principios», en National Congress on Penitentiary and Reformatory Discipline (1871, 451-7).

2. En 1949, en el caso *Williams v. People of State of New York*, 337 US 241, 69 S.Ct.1079, ante la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, el juez Blake, hablando en nombre de la mayoría, señalaba que «la prevaleciente filosofía moderna de la penología establece que el castigo debe ajustarse al delincuente y no solamente al delito» y declaraba además que «la retribución no es más el objetivo dominante del derecho penal. La reforma y la rehabilitación se han transformado en metas importantes de la jurisprudencia penal». Ver también American Friends Service Committee (1971, 37): «El modelo del tratamiento individualizado [...] ha sido, por casi un siglo, el resorte ideológico a partir del cual se han derivado casi todas las reformas propuestas o llevadas adelante en el terreno de la justicia penal. Resultaría difícil exagerar el poder de esta idea o la extensión de su influencia». M. Tonry (1996) señala que entre 1930 y mediados de la década de 1970, las leyes sobre las sentencias penales en Estados Unidos, predominantemente, estuvieron basadas en el modelo de la condena indeterminada. En 1973, el personal penitenciario de alta jerarquía en diversos Estados declararon que consideraban la rehabilitación de los delincuentes un objetivo de máxima prioridad; ver R. A. Berk y P. Rossi (1977). Para una indagación sobre la «opinión liberal» acerca del delito entre 1945 y 1975, ver R. Bayer (1981). Para evidencias acerca del compromiso del Reino Unido en este sentido, ver Scottish Home Department (1947); Home Office (1950; 1959).

3. Ver L. Boom-Cooper (1974).

4. Sobre la formación del Estado en la modernidad tardía, ver C. Tilly (1975) y N. Elias (2000). Sobre las instituciones de la justicia penal en la América colonial, ver E. Monkkonen (1991).

5. Sobre la emergencia de la justicia penal estatal en Gran Bretaña, ver David Philips (1980) y P. Rock (1996). Sobre la historia en Estados Unidos, ver L. Friedman (1993) y S. Walker (1998). Sobre el desarrollo de la actividad policial, ver D. H. Bayley (1975; 1985). Para un análisis de la organización policial contemporánea en Gran Bretaña y Estados Unidos, ver P. Manning (1997).

6. T. Hobbes (1651).

7. P. Colquhoun (1796). Sobre la idea de policía de la modernidad temprana, ver M. Foucault (1991); P. Pasquino (1991); F.L.Knemeyer (1980) y G. Oestreich (1982). Para un análisis de los trabajos británicos en esta tradición, ver L. Radzinowicz (1956, 417-23).

8. Ver D. Garland (1996) y J. L. McMullan (1998).

9. Ver T. A. Critchley (1978) y C. Reith (1943). La carta originaria de la Policía Metropolitana de Peel en 1829 le encomendaba prevenir el delito, mantener la tranquilidad pública y, sólo en último término, aprehender a los delincuentes. Pero esta función preventiva pasó a ser interpretada como el efecto disuasivo de la presencia policial («la función de espantapájaros») y la aprehensión de los delincuentes fue configurándose operativamente como prioritaria. Ver D. Gilling (1993). Con respecto a la policía urbana en Estados Unidos, Eric Monkkonen describe su función originaria en el siglo XIX como la de ser «un funcionario público que actuaba como "el último recurso", convocado para atender los comedores de emergencia, inspeccionar los recipientes en los que se hervía el agua, controlar los pesos y medidas y encontrar a los niños perdidos. Sólo a fines del siglo XIX comenzó a concentrarse más restringidamente en el control del delito y al hacerlo hizo declinar una gama variada de servicios sociales de los que se encargaba, como dar casa a miles de personas sin techo». E. H. Monkkonen (1992). La tensión entre el «mantenimiento del orden», en general, y el «control del delito», en particular, continúa afectando a la policía moderna. Los investigadores sociales ha descubierto repetidamente que la policía se concibe a sí misma en términos de este último papel, pero pasa la mayor parte de su tiempo ocupándose del primero. Ver D. H. Bayley (1994, capítulo 2) y R. Reiner (1995).

10. Ver C. Emsley (1997).

11. Sobre la importancia del control social informal en la reducción del delito y la violencia en Estados Unidos, ver R. Lane (1997). Para el caso de Gran Bretaña, ver M. Clarke (1987). Para un análisis criminológico, ver J. Q. Wilson: «Crime and American Culture», en J. Q. Wilson (1983).

12. Por supuesto que el control del delito informal y la justicia privada continuaron jugando un papel en la producción de «ley y orden» a lo largo del siglo XIX y durante buena parte del siglo XX. Esto es particularmente cierto en el caso de Estados Unidos, algunos de cuyos Estados continuaron siendo una sociedad de frontera durante buena parte de este período, ver J. P. Reid (1997). Existía por ejemplo, en ese entonces, el linchamiento: una institución que mató a casi 3.000 personas entre 1882 y 1930, en su mayor parte afroamericanos. Ver S. E. Tolney y E. M. Beck (1995). Pero en la mayor parte del siglo XX, el balance entre el control del delito privado y público cambió en beneficio del segundo, ver L. Johnston (1992). Citando fuentes del Reino Unido y de Estados Unidos, Engstad y Evans señalan «el gradual desplazamiento de la responsabilidad por el control del delito (y por la gestión de una amplia gama de problemas sociales) desde los ciudadanos a la policía [...] La policía ha recibido generalmente con beneplácito que el crecimiento de su esfera de responsabilidad y el concomitante crecimiento de sus poderes [...] hayan sido adquiridos por defecto, a través de una presión activa o de actos legislativos [...] Paralelamente, los ciudadanos parecen haber estado deseosos de desligarse de la responsabilidad por el control del delito», P. Engstad y J. L. Evans (1980).

13. Como Robert Reiner ha señalado: «El ascenso de *la* policía –una única organización profesional para llevar adelante la función policial de regulación y vigilancia, con el monopolio estatal de la violencia legítima como su último recurso– fue en sí mismo un paradigma de lo moderno. Se fundaba en el proyecto de organizar la sociedad en torno a una idea de ordenación central y cohesiva.», R. Reiner (1992).

14. Ver A. Gatrell (1992). Sobre el declive del delito y la violencia en la última parte del siglo XIX, ver V. A. C. Gatrell (1980) y M. Clarke (1987); M. Wiener (1990) y L. Radzinowicz y R. Hood (1990). Sobre Estados Unidos, ver R. Lane (1980, 1997) y T. R. Gurr (1989).

15. Evidencias históricas de los niveles crecientes de control social informal en el período victoriano pueden verse en R. Lane (1997); M. Clarke (1987) y J. Q. Wilson (1983). Para un análisis sobre las tendencias generales del control social, ver F. Fukuyama (1999).

16. Los políticos, probablemente, compartan esta idea de que la fortuna política de las medidas penales welfaristas dependen de la percepción de que el delito está bajo control. Ver A. E. Bottoms y S. Stevenson (1992). Estos autores citan el memorando del Home Secretary británico R. A. Butler comentando los borradores del documento, clave en el ascenso del welfarismo penal, «Penal Practice in a Changing Society» («Práctica penal en una sociedad en transformación»): «[los borradores finales] deben hacer alguna referencia al éxito actual de la policía [...] Tengo dudas de si las partes idealistas de este documento diseñadas para guiar el camino en el futuro podrán ser apreciadas en su justa dimensión si no se realiza una reflexión en alguna parte de los [primeros] parágrafos sobre la eficiencia de la fuerza policial y del actual funcionamiento del derecho penal» (p. 12).

17. Sobre la importancia del control social informal y la acción comunitaria para contener las tasas de delitos antes de la década de 1960, ver M. Clarke (1987) y L. Johnston (1992). Para descripciones etnográficas de estos controles comunitarios, ver N. Elias y J. Scotson (1965). Sobre la historia de las interacciones entre la policía y las comunidades de clase trabajadora en Gran Bretaña en la primera mitad del siglo XX, ver P. Cohen (1979).

18. Scottish Conservative Party (1970).

19. Un buen ejemplo de la confianza moderna en las agencias estatales más que en los procesos sociales puede encontrarse en el Informe de la Presidents Crime Comission de Estados Unidos, un documento central de la política criminal en el período del complejo penal-welfare. En su análisis retrospectivo del informe, Mark Moore señala la visión «fundamentalmente reactiva» del control del delito que estaba implícita en el mismo. «Al concentrar la atención en las agencias públicas del sistema de justicia penal, necesariamente rebajaba el papel que los individuos y las instituciones de la sociedad civil –familia, grupos comunitarios, iglesias, asociaciones de comerciantes– juegan en el control del delito, por sí mismos o como auxiliares del sistema de justicia penal. El [informe] no remarcada el papel central jugado por las víctimas y testigos al acti-

var y concentrar la atención de las agencias de la justicia penal sobre ciertos delitos ni puntualizaba el papel importante de los ciudadanos que realizan esfuerzos individuales y colectivos para proteger sus propias propiedades e intervenir con otros ciudadanos sobre aquellos que se comportan inadecuadamente. Igualmente, la Crime Commission tampoco prestó atención al papel que los comerciantes locales cumplen buscando fortalecer el orden en las calles frente a sus negocios o proveyendo de trabajo a los jóvenes del vecindario. No subraya la función de los grupos eclesiásticos que brindan apoyo a las madres solteras que luchan por supervisar y criar a sus hijos. Tales esfuerzos privados eran vistos como algo que estaba más allá de los límites de la justicia penal». M. H. Moore (1997).

20. Sobre el uso de este término, «alta modernidad», véase J. C. Scott (1998). Según Scott, la alta modernidad «debe ser considerada como una versión fuerte, uno podría decir incluso musculosa, de la confianza en el progreso científico y técnico, la expansión de la producción, la creciente satisfacción de las necesidades humanas, el dominio de la naturaleza (incluyendo la naturaleza humana) y, sobre todo, el diseño racional del orden social en función de la comprensión científica de las leyes naturales. [...] Existía, para plantearlo mesuradamente, una afinidad electiva entre la alta modernidad y los intereses de muchos funcionarios estatales» (pp. 4-5). El análisis de Scott se basa en parte en D. Harvey (1989, 35). Sobre el «saber del gobierno», véase D. Yergin y J. Stanislaw (1998). Los autores contrastan el «saber del gobierno –la inteligencia colectiva de los que toman las decisiones en el centro»– con el «saber del mercado, o sea, la inteligencia dispersa de los que toman decisiones y consumen en el mercado» (p. 11).

21. Véase D. Garland (1985, 242). Si no hubiera sido por el creciente número de delincuentes procesados, la población penitenciaria en ambos países habría decrecido constantemente durante buena parte del siglo XX. El cambio de énfasis del tratamiento durante la privación de la libertad a la corrección en la comunidad es claramente evidente en Presidents Commissión on Law Enforcement and the Administration of Justice (1967). La Law Enforcement Administration Agency (Agencia de Administración de la Aplicación de la Ley) en Estados Unidos, creada por la Omnibus Crime Control Act (Ley ómnibus de control del delito) de 1968, subrayó particularmente la «desinstitucionalización» y las medidas comunitarias en cuanto al financiamiento y al desarrollo de proyectos. Véase tam-

bién National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals (1973, 187): «Los Estados deberían abstenerse de construir nuevas instituciones para jóvenes. Los Estados deberían cerrar las actuales instituciones en un período de cinco años. Deberían también abstenerse de construir más instituciones para adultos en los próximos diez años, excepto cuando la planificación demuestre que la necesidad es imperiosa». La Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act (Ley de justicia juvenil y prevención de la delincuencia juvenil) también se preocupaba por «desalentar el uso del encarcelamiento y la detención» y alentar «alternativas basadas en la comunidad y no en las instituciones de detención y corrección juveniles». Ver A. Psciotta (1994).

22. Ver E. Goffman (1961, 80-1): «Se ha señalado frecuentemente que las instituciones totales típicamente incumplen sus objetivos oficiales. Se ha apreciado con menos frecuencia que cada una de estas metas o reglas oficiales parecen ser admirablemente adecuadas para proveer una clave de significado, un lenguaje que el personal y algunas veces los internos pueden traer a colación en cada grieta de acción en la institución [...] Paradójicamente, entonces, a pesar de que una institución total parece ser el menos intelectual de los lugares, es sin embargo, en ellas en donde, al menos recientemente, la preocupación por las palabras y las perspectivas verbalizadas ha llegado a jugar un papel central y febril».

23. Sobre los aspectos incapacitantes de las medidas penales welfaristas, ver D. Garland (1985, 241-2). Para un análisis de las leyes de «medidas de seguridad preventivas» en Estados Unidos, ver A. Von Hirsch (1983, 822).

24. Ver el comentario de Michael Serril sobre la brecha entre la condena judicial dictada y el tiempo en que realmente la persona era privada de su libertad: «Hay carteles en los mostradores de las sucursales del Banco Chemical en Nueva York que dicen, en grandes letras mayúsculas: «El robo de un banco es punible con veinte años en una prisión federal». Los carteles son una mentira. Pero su impacto disminuiría más que un poco si fueran más ajustados a la verdad y dijeran: «La penalidad simbólica por el robo de un banco es veinte años en prisión». La penalidad real por el robo de un banco es amorfa ya que puede consistir también en estar bajo probation por veinte años, dependiendo de la naturaleza de la negociación de la defensa entre el imputado y el fiscal, la política personal del juez en torno al robo del banco, la gravedad de la superpoblación en las

prisiones federales y la opinión de los funcionarios de las audiencias de libertad condicional sobre el grado de rehabilitación y/o peligrosidad del delincuente», M. Serrill (1977, 3-13).

25. Home Office (1963). Para un análisis de las diversas iniciativas estadounidenses para fomentar el desarrollo de una base de investigación criminológica para la elaboración de políticas criminales, ver L. Radzinowicz (1965; 1999, capítulo 16).

26. «Una buena institución correccional es algo mas que un edificio prometedor [...] Es un taller formado por un equipo de personas cualificadas preocupadas en convertir a los delincuentes víctimas de disfunciones sociales en ciudadanos útiles», T. Morris (1959).

27. Sobre la contradicción entre el objetivo penal y las mentalidades del trabajo social, ver M. D. Jacobs (1990). Para un análisis del impacto del pensamiento sobre el trabajo social en las prácticas estadounidenses de control de la libertad condicional, ver J. Simon (1993, capítulo 3).

28. Sobre el papel central de los expertos en la política criminal en Estados Unidos desde la Presidents Crime Commission de fines de la década de 1960 hasta las reformas a favor de la condena determinada de inicios de la década de 1990, ver S. Pilsbury (1995, 313). Sobre el Reino Unido, ver L. Razinowicz (1998, capítulo 13).

29. Sobre el amplio apoyo bipartidista al welfarismo penal en Gran Bretaña, ver L. Radzinowicz (1999, capítulo 13) y Lord Windlesham (1993, 105-6). Evidencias de una situación similar en Estados Unidos puede observarse en la plataforma electoral republicana de 1968. Aun cuando los republicanos intentaban hacer del «delito en las calles» una cuestión nacional, su compromiso con el welfarismo penal permanecía firme. La plataforma oficial reclamaba «más investigación sobre las causas y la prevención del delito, la delincuencia juvenil y la adicción a las drogas» y «un nuevo enfoque sobre el problema de los delincuentes crónicos, incluyendo la provisión de personal adecuado en el sistema correccional y el mejoramiento de las técnicas de rehabilitación». En 1972 la plataforma electoral republicana mantenía igualmente este compromiso: «Le hemos dado a la rehabilitación de los delincuentes más atención, productiva y jerarquizada, de la que ha recibido en cualquier otro momento en la historia nacional», D. B. Johnson (1978, 751 y 869).

30. Ver, por ejemplo, Presidents Crime Commission (1967, 6): «Combatir la pobreza, la falta de vivienda y el desempleo es com-

batir el delito. Una ley sobre los derechos civiles es una ley contra el delito. El dinero para las escuelas es dinero contra el delito. Los servicios médicos, psiquiátricos y de asistencia familiar son servicios contra el delito. Más general y relevantemente, cualquier esfuerzo por mejorar la vida en las zonas urbanas deprimidas de Estados Unidos es un esfuerzo contra el delito». En Gran Bretaña, el punto más álgido de este enfoque fue el Informe Kilbrandon de 1964 en el que los elementos penales y welfaristas aparecían completamente integrados recíprocamente –ver Lord Kilbrandon (1964). La Social Work Scotland Act (Ley Escocesa de Trabajo Social) de 1968, que fue consecuencia del Informe Kilbrandon, cerró los departamentos específicos de probation e hizo de la supervisión de ésta una función de los departamentos genéricos de trabajo social. La ley también estableció el Children's Hearing System (Sistema de Audiencia para Niños), un tribunal de carácter welfarista, conducido por trabajadores sociales y voluntarios legos que integraba la justicia juvenil con la asistencia social de la niñez y la juventud.

31. Sobre las teorías penales utilitaristas de Cesare Beccaria y Jeremy Bentham, ver J. Heath (1963).

32. Para un vívido ejemplo de esta posición en Estados Unidos, ver K. Messinger (1968) y, en Gran Bretaña, ver J. R. Rees (1947). Para una crítica de sus argumentos, ver B. Wootton (1959). Para un análisis de la formación de la criminología moderna, ver D. Garland (1985b).

33. Desde la Primera Guerra Mundial hasta fines de la década de 1980, muy pocas publicaciones gubernamentales o leyes del Reino Unido utilizaron la palabra «castigo» en sus títulos. Aun aquellas que lo hicieron restringían o rechazaban leyes preexistentes sobre las penas corporales o la pena de muerte.

34. Ver N. Elias (1999), D. Garland (1990) y A. Rutherford (1993).

35. Ver P. J. Young (1987).

36. Para un análisis de este desplazamiento teórico de los procesos sociales a los aspectos individuales, ver D. Garland (1985).

37. Sobre las relaciones entre criminología y gobierno, ver D. Garland (1992, 1997). Para una visión desde dentro, ver L. Radzinowicz (1988).

38. Sobre el desarrollo de la teoría criminológica en Gran Bretaña en el curso del siglo XX, ver P. Rock (1988). Sobre la teoría criminológica en Estados Unidos, ver G. B. Vold y T. Bernard (1979).

39. Los textos más importantes en esta tradición eran: R. K. Merton (1968); A. Cohen (1955); R. A. Cloward y L. E. Ohlin (1960) y D. Downes (1966). Las teorías de la anomia, de las oportunidades bloqueadas y de las expectativas frustradas influyeron en los políticos y diseñadores de políticas públicas: el trabajo de Cloward y Ohlin fue retomado por el Mobilization for Youth Program (Programa de Movilización por la Juventud) del gobierno federal, ver M. B. Katz (1989, 96-7). En Gran Bretaña, las ideas de Merton y Cohen aparecieron en los documentos sobre política criminal de los partidos políticos a fines de la década de 1960. Ver Conservative Party (1966); Labour Party (1964). El Manifiesto de 1970 del Partido Conservador Escocés «Tomorrow Scotland: A Better Future with the Conservatives» («La Escocia del mañana: un futuro mejor con los conservadores») identificaba como «causas profundas» del delito «los problemas sociales, los déficits educativos y las frustraciones económicas».

40. Ver U. Beck (1992). Beck analiza los problemas clásicos de las sociedades industriales modernas y las soluciones desarrolladas para gestionarlos. El autor contrasta con éstos los problemas, percepciones y soluciones más reflexivos de la modernidad tardía y la «sociedad del riesgo».

41. Ver, en general, E. Hobsbawm (1994) y D. Yergin y J. Stanislaw (1998).

42. Mi análisis de las versiones hobbesiana, marxista y durkhemniana del problema del orden social se funda en D. Wrong (1994).

43. Para un análisis de las formas diferentes de Estado de bienestar en Estados Unidos y Gran Bretaña, ver G. Esping-Anderson (1990). Sobre la creciente convergencia de la política social en Gran Bretaña y Estados Unidos en las décadas de 1980 y 1990, ver J. Holmwood (en prensa). Para un análisis de la estructura distintiva del Estado de bienestar en Estados Unidos, que es más localizada que la de Gran Bretaña, pues está más claramente dividida entre la asistencia pública y la seguridad social y descansa más en agencias privadas para la provisión de los servicios, ver M. B. Katz (1995, capítulo I). Sobre el Reino Unido, ver A. Digby (1989).

44. Sobre este punto, se debería distinguir el impacto de las medidas del New Deal, tales como la Social Security Act (Ley de Seguridad Social) de 1935, que buscaban «prevenir que las personas que no eran pobres cayeran en la pobreza», de las legislaciones de la Gran Sociedad, tales como la Economic Opportunity Act (Ley

de las Oportunidades Económicas) de 1964, que estaban «preocupadas fundamentalmente por ayudar a los pobres a tener un lugar en el mundo». Ver C. Jencks (1992, 3). Sobre los efectos económicos de la legislación social, ver T. Cutler, K. Williams y J. Williams (1986) y D. Yergin y J. Stanislaw (1998). Como Paul Pierson señala: «En todas las democracias avanzadas, el Estado de bienestar era una parte central del orden de posguerra que surgió en un cuarto de siglo de prosperidad sin precedentes [...] El gasto social era un instrumento clave de la política microeconómica y macroeconómica. El Estado de bienestar era considerado una herramienta poderosa, produciendo déficits en períodos recesivos y (al menos teóricamente) produciendo superávits en períodos de crecimiento. En el nivel microeconómico, los programas del welfare servían para paliar parcialmente las deficiencias del mercado. Una asistencia de la salud adecuada, la provisión de viviendas y un grado módico de seguridad económica podían contribuir a reforzar el potencial productivo de los trabajadores, y las empresas frecuentemente consideraban estos factores como bienes públicos. Los Estados de bienestar revirtieron la tendencia del sector privado a no invertir en su propia fuerza laboral», P. Pierson (1994, 2-3). Aún en 1971 la política estadounidense estaba dominada por orientaciones keynesianas: ver D. Yergin y J. Stanislaw (1998, 60) para un análisis del keynesianismo de Nixon y el presupuesto de «pleno empleo» de ese año. Sobre el ascenso y caída del keynesianismo en Gran Bretaña, ver P. May (1986, capítulo 4).

45. Ver H. J. Aarón (1978); M. Weir, A. S. Orloff y T. Scokpol (1988); M. B. Katz (1989, capítulo III).

46. Para evidencias comparativas sobre el apoyo de la clase media a las medidas del Estado de bienestar, ver P. Bladwin (1990) y R. E. Goodin y J. Le Grand (1987). Para evidencias sobre Estados Unidos, ver C. Howard (1997). J. K. Galbraith afirma que fue sólo en la década de 1970, cuando una clase media próspera comenzó a cuestionar los beneficios públicos que recibía a cambio de sus impuestos, que estas estructuras del Estado de bienestar comenzaron a ser seriamente puestas en discusión, J. K. Gailbraith (1992). Para evidencias de que, más allá de este cuestionamiento, los programas medulares del Estado de bienestar han subsistido más o menos intactos, ver P. Pierson (1994).

47. J. Rawls (1962). Los argumentos altamente técnicos y la difícil prosa de Rawls fueron influyentes más allá del mundo de los

filósofos profesionales porque su enfoque expresaba el *ethos* social dominante de la época.

48. Sobre esta forma de gobierno social, ver J. Donzelot (1980); G. Steinmetz (1993); P. Hirst (1980). Sobre la importancia de la seguridad social como institución política y económica, ver F. Ewald (1986).

49. H. Perkin (1989): «El señalamiento de Titmuss realizado en 1965 podrían aplicarse a cualquier otro momento del siglo XX: «Durante los últimos veinte años, cada vez que el pueblo británico ha identificado e investigado un problema social se ha generado una apelación nacional a incrementar el trabajo social y los trabajadores sociales entrenados» (p. 349).

50. Sobre la historia en Estados Unidos, ver A. J. Polsky (1991). Para el caso del Reino Unido, ver H. Perkin (1989).

51. Ver J. Simon (1993).

52. Ver F. Fukuyama (1999); W. G. Skogan (1990).

53. Ver L. Radzinowicz (1961) y F. Zimring y G. Hawkins (1986, capítulo 1).

Capítulo III

1. M. Foucault (1977); M. Ignatieff (1978).
2. American Friends Service Committee (1971, 12).
3. Ibíd., 23.
4. Ibíd., 171.
5. Los argumentos criminológicos de David Matza (1964) habían implicado una crítica similar de los tribunales de menores, aun cuando no era completamente explícita. Ver también N. Kittrie (1971) y E. Goffman (1961). Goffman fue uno de los signatarios del informe Doing Justice.
6. David Greemberg, uno de los autores de *Struggle for Justice,* escribió luego: «La idea de que el sistema de justicia penal es utilizado, a veces, para la represión política surgió a finales de una década en que los *sheriffs* sureños apaleaban, manguereaban, golpeaban y encarcelaban a los activistas por los derechos civiles; los manifestantes luchaban contra los policías en los campus universitarios y en las calles y el FBI, junto con las agencias locales encargadas de aplicar la ley, intervenían teléfonos, entraban ilegalmente en casas y oficinas, abrían la correspondencia y usaban infiltrados y provocado-

res para obstaculizar y desmantelar organizaciones y programas radicales», D. F. Greenberg y D. Humphries (1980).

7. F. A. Allen (1964); K. C. Davis (1969). Ver también L. Radzinowicz y R. Hood (1981).

8. La referencia al «hombre común» es del informe American Friends Service Committee (1971, 31). Para una historia cultural de Estados Unidos en este período, ver T. Gitlin (1987). Sobre la reacción en la filosofía, ver J. Kleing (1973); H. Morris (1968); J. Murphy (1973); H. L. Hart (1968).

9. Ver D. Lipton et al. (1975); W. Bailey (1966); J. Robinson y G. Smith (1971); L. Sechrest et al. (1979). Los estudios británicos incluyen: S. R. Brody (1976) y M. S. Folkard (1974).

10. J. Mitford (1973); N. Morris (1974).

11. M. Frankel (1973); A. Von Hirsh (1976); Twentieth Century Fund Task Force (1976); D. Fogel (1975).

12. La incomodidad que los liberales experimentaban al adoptar esta posición es evidente en la «introducción» a *Doing Justice* de Rothman y Willard, la cual describía su elección no como un producto del entusiasmo, sino de la deseperanza, e insistía en que los castigos proporcionales debían ser fijados en los menores niveles posibles. El informe argumentaba que la prisión debía ser reservada exclusivamente para los casos de lesiones a las personas o amenazas en este sentido, siendo utilizadas las multas y otras medidas penales para los delitos menos graves. La privación de la libertad durante cinco años era considerada el tope de la nueva escala penal, excepto para el delito de homicidio.

13. A. Von Hirsh (1976, 134). Leslie Wilkins y Don Gottfredson habían previamente mostrado cómo un gráfico de dos ejes de este tipo podría ser utilizado para guiar la toma de decisiones con respecto a la libertad condicional.

14. J. Q. Wilson (1975). Muchos de sus trabajos habían sido publicados precedentemente en diarios y revistas populares tales como: *Atlantic Monthly*, *The Public Interest*, *Commentary*, *New York Time Magazine* y *The Washington Post*, lo que incrementó en mucho el impacto de su libro.

15. A diferencia de Van Den Haag, Wilson no sostenía abiertamente la pena de muerte, aun cuando su análisis de este tema estaba diseñado de forma tal que fuera capaz de derrotar a sus opositores. Ver la respuesta de Andrew von Hirsh a estos desarrollos antiliberales, en A. von Hirsh (1985).

16. Sobre esta alianza de fuerzas, ver M. S. Serrill (1977). Para ejemplos de apelaciones similares a la reforma penal en Gran Bretaña, ver R. Hood (1974); Howard League (1975); L. Taylor et. al. (1980) extendieron la crítica para abarcar también la justicia de menores en Inglaterra. Para un eco británico de la crítica a la rehabilitación, seguida por un argumento a favor del castigo retributivo, ver P. Bean (1976) y P. Bean (1981).

17. Ver M. Tonry (1996). Para una historia de este proceso de reforma, ver L. Radzinowicz y R. Hood (1981).

18. La declaración política del gobierno señalaba: «El objetivo de las propuestas del Gobierno es mejorar la justicia a través de un enfoque más apropiado sobre la pena, de forma tal que los delincuentes condenados reciban la «pena justamente merecida». La severidad de la condena por parte del tribunal debería estar directamente vinculada a la seriedad del delito», Home Office (1990, 2). Para otro ejemplo de reforma a favor de la pena determinada guiada por la idea de la «pena justamente merecida», ver el Estatuto sobre Sanciones Penales de Suecia de 1998, analizado por A. Von Hirsh y A. Ashworth (1998, 240-52).

19. En Gran Bretaña un informe sobre las prisiones del gobierno de 1979 comentaba que «la retórica "del tratamiento y la capacitación" ha tenido su momento de gloria y debería ser ahora reemplazada», Home Office (1979). Ver también Scottisch Home and Health Department (1989); este informe señala: «Probablemente, es algo aceptado ahora, en líneas generales, que resulta difícil que una pena a privación de la libertad pueda lograr por sí misma la rehabilitación y, por lo tanto, la rehabilitación podría no ser ya un objetivo que los jueces penales tengan en mente al enviar a una persona a la prisión» (p. 2). Para un intento pionero por repensar la probation en Gran Bretaña siguiendo la pérdida de la fe en la rehabilitación, ver A. E. Bottoms y W. Mc Williams (1979). Sobre los cambios en las prácticas de control de la libertad condicional en Estados Unidos, desde un modelo clínico a un modelo empresarial, ver J. Simon (1993). Sobre la nueva función de los agentes de probation en el marco de las guías para la determinación de la pena en Estados Unidos, ver S. M. Bunzel (1995). Sobre la reducción del financiamiento para los programas de tratamiento penitenciario luego del texto de Martinson, ver C. Riveland (1999, 167). Sobre los cambios en la justicia de menores en Estados Unidos, ver B. Feld (1998); y, sobre Gran Bretaña, ver L. Gelsthorpe y A. Morris (1994).

20. Las penas obligatorias para los delitos relacionados con las drogas ilegales y, luego, para los delitos violentos, los delitos sexuales y la reincidencia fueron instalándose a pesar de la gran cantidad de investigaciones que demostraban que no generaban ningún efecto significativo en el uso de drogas ilegales o en los niveles de delito. Ver M. Tonry (1996)

21. El mismo proceso de sanción de las nuevas leyes penales tendió a politizar la cuestión del castigo. Las legislaturas estatales en los años 1970 y 1980 llevaron adelante debates abiertos sobre los niveles apropiados de castigo en un marco signado por el crecimiento del delito y la intranquilidad pública. En estas circunstancias, la sanción de nuevas penas que eran más duras resultaba un resultado predecible.

22. «Creo que podemos lograr más cosas si francamente adoptamos el "modelo del fracaso", reconociendo nuestra inhabilidad para alcanzar esas metas grandilocuentes y altisonantes como eliminar el delito o reformar al delincuente. Aceptemos el fracaso y sigamos sus implicaciones», D. Rothman (1974, 657). Sobre la inefectividad de la probation, ver M. S. Folkard (1974). Sobre los efectos limitados de las penas disuasivas, ver D. Beyleveld (1978) y A. Blumstein et al. (1978). Sobre los límites de los programas sociales como control del delito, ver J. Q. Wilson (1983). Para una crítica influyente de los programas sociales de la «gran sociedad», ver D. P. Moynihan (1969).

23. Sobre la efectividad limitada de la actividad policial, ver R.V. Clarke y M. Hough (1980); R. V. Clarke y K. H. Heal (1979); H. Goldstein (1979); D. Bayley (1994); G. Kelling et al. (1974).

24. J. Young (1986). Croft señalaba: «La investigación criminológica, sin embargo, no ha resuelto el problema del delito y, en la medida en que la investigación es un elemento de la gestión tecnológica [...] ha sido un fracaso». «Hubo una desarticulación entre las expectativas de aquellos que encargaban las investigaciones, los objetivos de las investigaciones en sí mismas y la tecnología disponible. En estas circunstancias ha sido difícil mantener la credibilidad de la investigación criminológica, al menos como una ayuda para el diseño de políticas públicas», J. Croft (1981, 3).

25. Ver, por ejemplo, M. Cavadino y J. Dignan (1993, 49-51) y S. Christianson (1998, 277-8). F. A. Allen (1981) plantea un análisis sociológico más rico del declive de la rehabilitación.

26. R. Aron (1998, 313).

27. Ver, por ejemplo, F. A. Allen (1959); C. S. Lewis (1953). Para una respuesta, ver N. Morris y D. Bucle (1953).

28. J. Langbein (1976).

29. Para tempranas evidencias de fracaso, ver B. McKelvey (1936) y B. Wooton (1957). David Rothman describe cómo los defensores del correccionalismo desestimaron tales críticas: «El fracaso –creían–, reflejaba una implementación defectuosa, pero no problemas subyacentes con la teoría o la política; administradores incompetentes y legisladores avaros, no fallos básicos en el diseño [...] Los reformadores respondieron a la desilusión de una única forma: reclamaban mejor entrenamiento para los agentes de probation y de libertad condicional, mejores programas para las prisiones y reformatorios, más personal para los tribunales de menores y más asistentes para los hospitales psiquiátricos. Hacer más de lo mismo para que las promesas de las innovaciones se realicen», D. Rothman (1980, 9). Como Ronald Bayer señala: «La historia de la reforma penal muestra que, durante el período de popularidad de la rehabilitación, cada fracaso generaba una demanda de más experimentación, más conocimientos expertos, más recursos», R. Bayer (1981).

30. Para una contracrítica temprana, ver T. Palmer (1975). Sobre la reformulación realizada por Martinson, ver R. L. Martinson (1979). Sobre la historia del debate empírico y de la metodología del metaanálisis, ver P. Gendreu y R. Ross (1987).

31. N. Morris (1974); N. Walker (1976). Para otras defensas, ver F. Hussey (1980).

32. Los estudios de autodenuncia con respecto al delito se iniciaron en Estados Unidos a fines de la década de 1950; ver J. F. Short y F. I. Nye (1958). Hacia mediados de la década de 1960 estos datos empíricos eran ampliamente utilizados en el estudio de la delincuencia juvenil.

33. Jock Young puntualizaba estas tensiones y omisiones ya en 1975, sólo dos años después de que hubiera publicado con Taylor y Walton el texto paradigmático de la teoría radical de la desviación, «The New Criminology» («La nueva criminología»), J. Young, I. Taylor y P. Walton (1973). Ver J. Young (1975). En Estados Unidos, que ya se estaba transformando en una sociedad con altos niveles de delito a mediados de los años setenta, el carácter utópico de los autores radicales británicos era más evidente. Ver la reseña de E. Curie en de «The New Criminology», E. Curie (1974).

Platt y Takagi señalaban que «el delito callejero es un problema serio y desmoralizante que afecta a la calidad de vida de las comunidades de clase trabajadora y promueve el racismo y otras divisiones», A. Platt y P. Takagi (1978, 8). Hacia mediados de la década de 1980, esta visión «realista de izquierda» fue crecientemente adoptada también por los criminólogos radicales en Gran Bretaña.

34. Las dificultades que implica combinar la teoría y la práctica radicales son analizadas por S. Cohen (1975). Para un ejemplo de una relación más estrecha entre la teoría radical de la desviación y las acciones políticas radicales, ver T. Mathiesen (1974).

35. La rápida expansión de la criminología académica en los inicios de la década de 1970 hizo posible que la generación mas joven de los teóricos radicales de la desviación tuvieran una voz prominente en la disciplina, particularmente en Gran Bretaña, en donde la criminología académica era un ámbito pequeño y relativamente reciente. Esta generación tendía a definirse a sí misma en oposición a las actitudes correccionalistas y los métodos positivistas de sus predecesores y eran críticos de la estrecha relación de la criminología con la justicia penal estatal. Ver P. Rock (1998).

36. Ver las fuentes británicas citadas en la nota 18.

37. Michel Foucault, que articuló brillantemente la visión crítica de la época, hizo justamente eso. Para un análisis crítico del análisis de Foucault, ver D. Garland (1990, capítulo 7) y D. Garland (1992).

38. A. Hirshman (1991).

39. Tal como lo plantea Michael Serrill, aun la idea básica de reducir la discreción significaba muchas cosas diferentes para distintas personas: «Actualmente es difícil encontrar un miembro prominente de la comunidad académica, de la comunidad de los reformadores de prisiones o de la comunidad política liberal que esté a favor de una drástica reducción de la cantidad de discrecionalidad que se ejerce en el sistema de justicia penal. Pero cuando uno comienza a discutir acerca de propuestas específicas, los insultos comienzan a volar», M. S. Serrill (1977).

Capítulo IV

1. Otros Estados nacionales en Europa y Escandinavia reaccionaron de forma distinta frente a las fuerzas de la modernidad tar-

día, tomando más iniciativas para proteger a sus poblaciones trabajadoras frente a la amenaza del desempleo y la pobreza masivos generados por la crisis mundial de la década de 1980 y el impacto de los mercados globalizados. Muchos de estos Estados también eludieron las formas más punitivas de las políticas de control del delito y del welfare que actualmente existen en el mundo angloamericano. Ver G. Therborn (1986); M. Mauer (1996) y J. Lynch (1995).

2. Ver E. Hobsbawm (1994) y G. Therborn (1995). La primera parte de este capítulo se funda en gran medida en el análisis de Hobsbawm del período de posguerra.

3. K. Marx y F. Engels (1998, 38-9).

4. Ver E. Hobsbawm (1994) y D. J. Smith (1995). Como señala Hobsbawm, aun en estos «años dorados», el desempleo entre los negros en Estados Unidos continuó siendo muy elevado.

5. J. K. Galbraith (1998); J. Goldthorpe et al. (1969).

6. H. Perkin (1989); S. Brint (1994). Sobre el advenimiento del capitalismo de consumo, ver D. Bell (1976).

7. T. H. Marshall (1963); D. Yergin y J. Stanislaw (1998).

8. P. Baldwin (1990); T. Gitlin (1987).

9. D. Yergin y J. Tanislaw (1998, capítulo 5); E. Hobsbawm (1994, capítulo 14).

10. En Estados Unidos, entre 1970 y 1990, el porcentaje que implicaba el empleo industrial en la totalidad del empleo cayó del 25,9 % al 17,5 %. En Gran Bretaña cayó del 38,7 % al 22,5 %; M. Castells (1996). Ver también F. Fukuyama (1999, 105) y A. Amin (1994).

11. R. Crompton (1997, 31-5); V. Beechey y T. Perkins (1987); R. D. Williams (1995).

12. Ver W. Hutton (1995, capítulo 2); C. Oppenheim (1993, capítulo 9). Sobre las tendencias estadounidenses, ver L. Mead (1992, 75) y T. B. Edsall (1991, 23).

13. E. Hobsbawm (1994, 308). Para un análisis del impacto de estos desarrollos en las comunidades afroamericanas, ver W. J. Wilson (1997). Sobre su impacto en las relaciones de género en las comunidades de clase trabajadora en Gran Bretaña, ver B. Campbell (1993).

14. E. Hobsbawm (1994, 310); R. Crompton (1997, 25). Las estadísticas del US Bureau of Labour (Departamento del Trabajo de Estados Unidos) muestran que la participación de las mujeres casadas en la fuerza laboral se incrementó hasta llegar a casi el 60 %

en 1990. En el período comprendido entre 1948 y 1987, la participación masculina cayó desde el 89 % al 78 %. Entre 1969 y 1987 la fracción de las mujeres casadas estadounidenses que eran amas de casa cayó desde el 30 % al 15 %. Ver J. B. Schor (1992, 25-8 y 36).

15. Sobre la caída de las tasas de fertilidad, ver R. Crompton (1997, 74-6). Crompton señala que las tasas de fertilidad en Gran Bretaña durante la posguerra se elevaron hasta 2,95 en 1964 y luego cayeron rápidamente hasta llegar a su más bajo nivel en 1977 con 1,69. En 1994 la tasa era de 1,75. Sobre la feminización de la pobreza, ver L. Morris (1994, 113-6).

16. E. Hobsbawm (1994, 321). De acuerdo con *Social Trends* (Tendencias Sociales) la tasa de divorcio en Gran Bretaña cada 1.000 personas casadas en un año dado se incrementó de 2,1 en 1961 a 12,7 en 1989 (ver T. Giffrin [1991]). Las tasas de divorcio en Estados Unidos son analizadas por F. Fukuyama (1999, 41): «La tasa de divorcio estadounidense se ha incrementado cada año desde la Guerra Civil, pero la tasa de crecimiento comenzó a acelerarse drásticamente a partir de mediados de la década de 1960». Los nacimientos de madres solteras también crecieron significativamente: «Los nacimientos de madres solteras como una proporción de la totalidad de los nacimientos de Estados Unidos saltó de ser menos del 5 % al 31 % entre 1940 y 1993. Las tasas de ilegitimidad varían significativamente por raza y etnicidad. En 1993 la proporción para los blancos era de 23,6 % y para los afroamericanos de 68,7 %»; F. Fukuyama (1999, 42-3). Para detalles de las tendencias en Gran Bretaña, ver L. Morris (1994, 119): «Los cambios en la estructura familiar que han sido observados en Estados Unidos parecen estar produciéndose aquí con las familias monoparentales creciendo del 8 % de la totalidad de las familias en 1971 al 16 % en 1988 [...] La principal razón de la maternidad por parte de mujeres no casadas en Gran Bretaña es el divorcio, que atañe al 40 % de las madres solteras en 1986, mientras la separación atañe al 19 % y las mujeres que nunca se han casado representan el 23 %. Este último porcentaje ha crecido desde el 15 % correspondiente al año 1972».

17. De acuerdo con los *Statistical Abstracts of the United States* (Resúmenes Estadísticos de Estados Unidos) del US Bureau of Census (Departamento de Censos de Estados Unidos) de 1978 y 1996, el número de propietarios de su vivienda con dos o más automóviles en Estados Unidos creció de un 20 % en 1960 a un 60 % en 1996. En 1975 el 80 % de los propietarios de viviendas

con hijos cuidaban ellos mismos a sus hijos en su propia casa. En 1995 esta proporción se redujo a la mitad. El giro hacia el cuidado de los niños durante el día en las propias viviendas por parte de personal contratado a tal efecto y hacia el cuidado de los niños en espacios especializados fue dramático en este período (Us Bureau of The Census, 1996; Us National Center for Educational Statistics, 1996). Sobre el incremento del estrés, ver A. R. Hochschild (1997) y J. B. Schor (1992). Sobre el ascenso de las familias monoparentales y con dos personas que generan ingresos, ver D. Hernández y D. E. Myers (1999, 240): «El aumento en la proporción de niños viviendo en familias monoparentales o con dos personas que generan ingresos [en Estados Unidos] fue extremadamente rápido [...] Hacia 1980, casi el 60 % de los niños vivían en familias monoparentales o con dos personas que generaban ingresos. En 1989 cerca del 70 % vivían en este tipo de familias y para el año 2000 [...] la proporción [...] podría superar el 80%»

18. E. Hobsbawm (1994, 322). Ver también L. Hess (1995, 123).

19. U. S. Bureau of Census, *Statistical Abstracts of the United States* de los años 1978 y 1996. La tasa de propiedad de automóviles cada mil habitantes en Gran Bretaña ascendió de 46 en 1950 a 366 en 1989. En Estados Unidos, la tasa era ya de 266 cada mil residentes en 1950 y ascendió a 589 en 1989. Ver G. Therborn (1995, 142).

20. Entre 1940 y 1970 la proporción de residentes metropolitanos de Estados Unidos que vivían en áreas suburbanas creció de un tercio a la mitad (ver D. S. Massey y N. A. Denton [1993, 44]). Ver también K. T. Jackson (1985), quien señala que «el prejuicio racial y las viviendas baratas» eran las principales causas de la desconcentración residencial en Estados Unidos. Como plantea Wilson, las políticas gubernamentales estadounidenses de subsidios para hipotecas y de reducción impositiva jugaron un papel muy importante en este proceso de segregación: «A través de la manipulación de los incentivos del mercado, el gobierno federal impulsó a los blancos de clase media a los suburbios y, en efecto, atrapó a los negros en el centro degradado de las ciudades. A partir de la década de 1950 la suburbanización de la clase media fue facilitada por la política federal sobre los transportes y carreteras, incluyendo la construcción de redes de autopistas entre los corazones de muchas ciudades, hipotecas para los veteranos, exenciones de las tasas de intereses de las hipotecas y la rápida y barata produc-

ción de una cantidad masiva de viviendas populares», W. J. Wilson (1997, 46).

21. W. J. Wilson (1987) y D. S. Massey y N. A. Denton (1993). Sobre los patrones de vivienda en Gran Bretaña, ver A. Murrie (1998).

22. «La ecología de la sociedad estadounidense ha sido ya drásticamente alterada por el proceso de suburbanización. Ha clasificado la población en función de criterios raciales y clasistas, concentrando a los pobres y desempleados en las grandes ciudades. Ha dejado ciudades grandes y densamente pobladas con una estructura físicamente deteriorada que resulta más barato abandonar que reparar, poblada por blancos y negros de clase trabajadora y latinos de diversas clases que son incapaces de escapar. Las clases medias, reaccionando racionalmente a la disponibilidad de viviendas baratas y seguras con conexiones adecuadas con las autopistas, se han movido para evitar los impuestos, la política y la basura que las aquejan»; W. G. Skogan (1977, 43).

23. «Desde 1980 un cambio fundamental en el apoyo del gobierno federal a los programas de urbanización básicos ha agravado los problemas de falta de empleo y organización social en los vecindarios de los nuevos pobres. Las Administraciones de Reagan y Bush –impulsoras del Nuevo Federalismo– recortaron abruptamente el gasto en ayudas directas a las ciudades, incluyendo la coparticipación general de ingresos, los empleos y la capacitación laboral en el servicio público, la educación compensatoria, los subsidios para servicios sociales, las obras públicas locales, la asistencia para el desarrollo económico y los subsidios para acciones de desarrollo urbano». W. J. Wilson (1997, 49). Ver también D. N. Massey y M. A. Denton (1993, 45). Sobre las políticas referidas a los gobiernos locales de Thatcher, ver P. Hirts (1989).

24. J. Meyrowitz (1985, 133); J. B. Thompson (1990, 184). Ver también J. R. Sparks (1992). Para detalles sobre las tendencias del público acerca de la televisión, ver R. Putnam (2000, capítulo 13).

25. J. Meyrowitz (1985, 133).

26. Ibíd., 133.

27. «Con el advenimiento de los medios electrónicos de comunicación y, especialmente, de la televisión [...] los individuos que comunican se han transformado en *personalidades* con una voz, una cara, un carácter y una historia, personalidades con las que los receptores pueden simpatizar o a quienes pueden detestar, desagradar o reverenciar»; J. B. Thompson (1990, 228).

28. E. Goffman (1969, capítulo 3); J. Meyrowitz (1985, capítulo 14). Sobre las implicaciones de la mirada de los medios de comunicación sobre la administración de las prisiones, ver S. Choen y L. Taylor (1978) y J. B. Jacobs (1977).

29. J. Meyrowicz (1985, viii).

30. Como Meyrowicz señala, el crecimiento de los sistemas nacionales de medios electrónicos de comunicación amplificaron esta tendencia democratizante e igualitaria. «La integración en el terreno de la información hace parecer la integración social más posible y deseable. Las distinciones en materia de estatus generalmente requieren distinciones en cuanto al acceso a situaciones. En la medida en que más personas comparten sistemas de información similares, mayor es la demanda de equidad en el tratamiento»; J. Meyrowicz,(1985, 133).

31. R. Miliband (1978). La de-subordinación tendría también consecuencias en las conductas delictivas, en la medida en que involucra una disminución del respeto por las autoridades sociales y su derecho a gobernar; ver G. La Free (1998).

32. A. De Swaan (1990, 150-61).

33. Sobre el eclipse de la autoridad experta en la política social, ver N. Glazer (1983, capítulo 7).

34. A de Swaan (1990); C. Wouters (1999).

35. T. Newburn (1992); M. Tuther y D.J. Smith (1995).

36. T. Newburn (1992); T. Gitlin (1995).

37. Esto, por supuesto, constituyó la base sociocultural y epistemológica de los cambios criminológicos descritos en el capítulo III. El libro de Foucault *Vigilar y castigar* (Foucault, 1977) fue el puente intelectual entre movimiento cultural y filosófico más amplio y el ámbito específico de la crítica criminológica al complejo penal-welfare.

38. E. Hobsbawm (1994, 338): «El viejo vocabulario moral de los derechos y los deberes, de las obligaciones recíprocas, del pecado y la virtud, del sacrificio, de la conciencia, de los premios y castigos, ya no podía traducirse en el nuevo lenguaje de la deseada gratificación. Una vez que estas prácticas dejaron de ser aceptadas como parte de un modo de ordenar la sociedad que ligaba a las personas entre sí y aseguraba la cooperación social, mucha de su capacidad de estructurar la vida social se desvaneció. Se redujeron a meras expresiones de las preferencias individuales». Ver también F. Fukuyama (1999, 47): «Cualquiera que haya vivido en el perío-

do que va de la década de 1950 a la década de 1990 en Estados Unidos o en cualquier otro país occidental, difícilmente pueda no reconocer los grandes cambios valorativos que se produjeron durante esos tiempos. Estos cambios en las reglas y valores son complejos pero pueden ser colocados bajo el rótulo de un *creciente individualismo* [...] En las sociedades modernas, las opciones posibles para los individuos se incrementan abultadamente, mientras los vínculos que los unen en redes de deberes sociales son, en gran medida, atenuados». Para un análisis de esta moralidad en la esfera del control del delito, ver H. Boutellier (2000).

39. L. Radzinowicz y J. King (1977); D. J. Smith (1995).

40. Ver los gráficos 1 y 2 del «Apéndice» para los detalles de las tendencias del delito registrado en Estados Unidos, Inglaterra y Gales. Los lectores deben tener en cuenta que el delito registrado por la policía representa cerca de un tercio de la totalidad de delitos que se realizan, aun cuando las tasas de delito registrado tienen una especial significación porque son las que se discuten con más frecuencia en los medios masivos de comunicación. Como señala David Smith, el crecimiento del delito registrado desde 1950 ha sido considerablemente menor en Escocia que en Inglaterra y Gales; ver D. J. Smith (1999, 310): «Entre 1950 y 1995, los robos registrados se incrementaron 15 veces en Escocia, en comparación con las 67 veces en que se incrementaron en Inglaterra; las lesiones graves se incrementaron 17 veces en Escocia, en comparación con las 19 en que se incrementaron en Inglaterra; las agresiones sexuales se incrementaron 5 veces en Escocia, en comparación con las 20 veces que aumentaron las violaciones en Inglaterra; y el robo de viviendas se incrementó menos de tres veces en Escocia, mientras que en Inglaterra se incrementó más de 13 veces». El delito registrado en Irlanda del Norte también aumentó de forma marcada en las décadas de posguerra; ver J. Brewer, B. Lockhart y P. Rodgers (1997).

41. El estudio de Gary LaFree de las tendencias del «delito callejero» en Estados Unidos entre 1946 y 1995 –en donde analiza datos del Uniform Crime Report (Informe Unificado sobre el Delito, que se funda en estadísticas de delitos registrados por las policías) sobre homicidio, violación, robo con violencia, robo en vivienda, lesiones graves, robo de vehículos y hurto– muestra que siete de estos delitos presentan patrones históricos similares, con niveles bajos en la primera parte del período de posguerra y niveles altos en su última parte. Como señala LaFree, estas evidencias

«sugieren que aquello que ha causado el aumento del delito en el período de posguerra en Estados Unidos ha tenido, probablemente, efectos muy amplios, influenciando tanto el homicidio como el hurto, las violaciones tanto como los robos de automóviles»; G. LaFree (1998, 27).

42. Las evidencias de todos los países desarrollados, con la excepción importante de Japón, se dirigen en este sentido. Ver D. J. Smith (1995, 401); F. Fukuyama (1999, capítulo 2).

43. Ver M. Felson y L. E. Cohen (1980); L. E. Cohen y M. Felson (1979); G. LaFree (1998); A. Bottoms y P. Wiles (1995).

44. Ver M. Felson y M. Gottfredson (1984). De acuerdo con M. Rutter y D. J. Smith (1995), esta generación de jóvenes también experimentó altas tasas de otros «desórdenes psicosociales» como el abuso de alcohol y drogas, el suicidio, la depresión y los desórdenes alimentarios. La presencia de otra población «en riesgo» –la de los enfermos mentales– también aumentó durante los años setenta y ochenta, en la medida en que las políticas de desinstitucionalización pusieron a miles de enfermos mentales de nuevo en las calles, frecuentemente sin vivienda ni el adecuado apoyo. Parcialmente como resultado de ello, la cantidad de personas sin techo se cuadruplicó en Estados Unidos entre 1979 y 1994; ver C. Jencks (1994). En Gran Bretaña, dicho número aumentaba cada año entre 1979 y 1994; W. Hutton (1995).

45. Tim Hope señala las implicaciones criminológicas de estos cambios ecológicos: «Acompañando a esta evolución en el espacio físico, las actividades humanas también se dispersaron: las propiedades lo hicieron en espacios con una baja densidad de construcciones, las personas en una mayor cantidad de viviendas, los viajeros en más vehículos y las actividades sociales en más cantidad de sitios fuera de casa. Y cada forma de dispersión reduce los encuentros íntimos, debilita los lazos sociales, refuerza el anonimato y hace disminuir las constricciones»; T. Hope (1997, 151-3).

46. Diversas sociedades altamente modernizadas –los ejemplos más notables son Japón y Corea– se han desarrollado de una forma que ha preservado los controles sociales informales y las constricciones comunitarias y no han experimentado los niveles occidentales de delito y desorden. Ver F. Fukuyama (1999, capítulo 7).

47. H. Goldstein (1990, 21) señalaba: «En la gran mayoría de los departamentos de policía, el teléfono, más que cualquier deci-

sión política de la comunidad o de la gestión, continúa dictando cómo se usarán los recursos policiales». La difusión de la propiedad de automóviles también alteró las relaciones de la policía con el público de clase media, con más cantidad de ciudadanos de esta clase teniendo contactos no deseados con la policía. La motorización de las patrullas policiales en los años sesenta en Gran Bretaña y Estados Unidos tendieron a distanciar a la policía de las comunidades a las cuales debía servir, con consecuencias adversas que fueron luego ampliamente reconocidas.

48. Ver J. Simon (1993).

49. Sobre la «crisis» del Estado de bienestar, ver C. Offe (1984) y C. Pierson (1991).

50. «El porcentaje de los estadounidenses que recibía asistencia del welfare se incrementó dramáticamente de un 2 % a mediados de la década de 1960 a cerca del 6 % a mediados de la década de 1970, mientras que el gasto agregado en torno al welfare aumentó a más del doble, de un 0,24 $ del Producto Bruto Nacional en 1965 a 0,60 en 1975»; M. Gilens (1999, 122). Como porcentaje del Producto Bruto Interno, el gasto social británico se incrementó de un 12,4 % en 1960 a un 19,6 % en 1975. En Estados Unidos se incrementó de un 9,9 % a un 19,7 % en el mismo período, C. Pierson (1991, 128).

51. Glazer describe cómo las políticas democráticas contribuyeron a la «revolución de las expectativas crecientes», N. Glazer (1988, 4). Al señalar estos problemas, los autores raramente subrayan el hecho de que la población gradualmente se fue haciendo más saludable, mejor educada y alimentada y mejor alojada. Los problemas contemporáneos eclipsan la perspectiva histórica de larga duración.

52. A. Selsdon (1981, 11). El mismo fenómeno ha sido descrito en Estados Unidos por J. K. Galbraith (1992) y R. Reich (1991).

53. J. K. Galbraith (1991); T. Edsall (1991).

54. Ver M. Ignatieff (1988); R. Rosenblatt (1990).

55. Ver G. Himmelfarb (1995, ix): «El Estado –y más específicamente el Estado de bienestar– es ahora visualizado como parte del problema más que de la solución». El presidente Reagan, en sus discursos sobre el Estado de la Unión a mediados de los años ochenta, regularmente atacaba el Estado de bienestar en estos términos: «El welfare es un narcótico, un destructor sutil del espíritu humano. Debemos ahora escapar de la tela de araña de la depen-

dencia» (1986); o «algunos años atrás el gobierno federal declaró la guerra contra la pobreza y la pobreza ganó» (1988).

56. Ver N. Glazer (1983). Las visiones sobre el libre mercado de Hayek circulaban desde la guerra pero sin mayor resonancia política. Ver D. Yergin y J. Stanislaw (1998).

57. Ver por ejemplo la President's Commission on Law Enforcement (1967).

58. Ver P. A. Langan y D. P. Farrington (1997).

59. S. May (1978); T. Edsall (1992); P. Schrag (1988).

60. Para una descripción de estos eventos y un análisis de sus consecuencias políticas, ver S. May (1988) y T. Edsall (1992). De acuerdo con Edsall los disturbios de Watts de 1965, que se desencadenaron una semana después de que se promulgara la Voting Right Act (Ley Electoral), fueron «los primeros de una cadena de eventos que impulsaría a un segmento sustancial del electorado estadounidense hacia la derecha, produciendo casi una década de intensos conflictos ideológicos, sociales y raciales. Esta cadena de eventos incluyó las revueltas populares en los guetos, el surgimiento de un movimiento negro separatista, el abrupto incremento del delito y la ilegitimidad de los negros, el desplazamiento de las protestas por los derechos civiles hacia el norte –donde tradicionalmente los votantes demócratas se polarizaban en torno a las cuestiones del transporte y la vivienda públicos–, el levantamiento de la juventud universitaria del país contra la guerra de Vietnam, las convenciones de la disciplina académica y las restricciones tradicionales en torno al sexo y a las drogas, el surgimiento del movimiento de mujeres y la más general revolución de los derechos, la emergencia de la reacción blanca como una fuerza política poderosa, la promoción del conflicto por parte de la Guerra contra la Pobreza entre funcionarios electos blancos y líderes negros de la protesta social, un crecimiento sin precedentes en el número de solicitantes de los beneficios del welfare, las demandas intensificadas de empleo de los negros en dos instituciones sobrecargadas de personal y controladas por los demócratas blancos, los sindicatos y los municipios»; T. Edsall (1992, 48-9).

61. Edsall señala que: «El significado de los impuestos [...] fue modificado. Ya no se trataba de recursos con los cuales crear un gobierno federal benevolente; los impuestos pasaron a ser para muchos votantes una transferencia forzada de dinero ganado con esfuerzo de aquellos que trabajaban hacia aquellos que no. Los impuestos pasaron a ser visualizados como los recursos que financia-

ban un poder judicial federal liberal que garantizaba amplios derechos a los imputados de delitos y a los condenados, así como educación y empleo para las minorías «menos cualificadas»; T. Edsall (1992, 214). Ver también M. B. Katz (1989, 125): «Haciendo hincapié en las obligaciones de los pobres en lugar de sus derechos a los beneficios públicos el atractivo del nuevo autoritarismo se difundió más allá de los círculos conservadores; en el Congreso llegó incluso a transformarse en el fundamento intelectual de una actitud bipartidista con respecto a la reforma del welfare».

62. «Los Estados ya no se comprometen con el ideal del pleno empleo; no creen que sea posible. En cambio, desean la estabilidad de los precios y la aprobación de los mercados globales por su rectitud fiscal. Los bancos centrales independientes son venerados como los guardianes del orden financiero y la baja inflación. No resulta sorprendente que si el desempleo en el mundo industrializado alcanzaba a 35 millones de personas en 1994, un récord en el período de posguerra, la inflación de menos del 3 % resultaba la más baja de los últimos 30 años. Ésta es la elección consciente de los países industrializados que lideran el mundo»; W. Hutton (1995, 16). Esta política es también, sin embargo, un reconocimiento de que el Estado-nación ya no tiene todo bajo control. El desempleo pasa a ser representado como un efecto inevitable de las acciones de otros agentes. Esta denegación de responsabilidad (gubernamental) se transformaría en un asunto prominente en las políticas sociales y económicas de los años ochenta mientras que, simultáneamente, la responsabilidad individual era fuertemente remarcada. D. Yergin y J. Stanislaw (1998, 116) citan al ministro del gabinete de Margaret Thatcher, John Wakeham, diciendo: «Una de las fuerzas reales que alentó el proceso de privatización fue el consenso entre los burócratas en torno a que ya no sabían cómo determinar nada. La planificación, la nacionalización, etcétera; todo había fracasado. Las industrias de propiedad estatal debían enfrentar grandes déficits. Existía un deseo de intentar algo nuevo. Te encontrabas con que la respuesta dentro de la burocracia al nuevo gobierno conservador era: «No puede ser peor de lo que ya es». Sobre este mismo cambio en Estados Unidos, Thomas Edsall señala: «Desde 1978 a 1980, durante los años de Carter, la afirmación central del partido demócrata post-New Deal de que podía controlar la economía y producir un crecimiento sostenido se vino abajo bajo el peso de la inflación, el constante crecimiento de los

precios del petróleo, el desempleo, las altas tasas de interés y el estancamiento industrial. T. Edsall (1992, 134).

63. P. Pearson (1994); E. Hobsbawm (1994, capítulo 14); D. Yergin y J. Stanislaw (1992, capítulos 4 y 12).

64. Sobre el significado de las políticas «reaccionarias», ver A. Hirshman (12991). Para detalles de tales políticas, ver P. Pierson (1994) y D. Yargin y J. Stanislaw (1998, capítulos 4 y 12).

65. Ver A. Gamble (1988). Como veremos, las tensiones en esta combinación de liberalismo de mercado y conservadurismo moral fueron reproducidas en el terreno de la política criminal. Las demandas neoliberales de obtener resultados por el dinero invertido, de aplicar las disciplinas del mercado y la empresa al gobierno, de recortar el gasto público, de pensar en términos utilitaristas, eran compensadas por el retribucionismo más deontológico impulsado por los conservadores sociales. Esta tensión entre las disciplinas del mercado y de la moral sería una contradicción que daría forma a la justicia penal a lo largo de las últimas décadas del siglo XX.

66. Ver M. Magnet (1993). Para una crítica de esta línea de argumentación, ver H. Dean y P. Taylor-Gooby (1992).

67. Ver, en general, R. Keat y N. Abwercombie (1991).

68. Ver Commission on Social Justice (1994, 28-9): «Durante casi cuarenta años, luego de la Segunda Guerra Mundial, la diferencia de ingresos entre los más ricos y los más pobres en Gran Bretaña se fue reduciendo gradualmente. Este progreso ha sido ahora revertido. Actualmente, la diferencia entre los ingresos de las personas con la mejor paga y aquéllas con la peor es más grande que en ningún otro momento desde que se comenzaron a llevar registros al respecto en 1886»; ver también W. Hutton (1995, capítulo 2); C. Oppenheim (1993, capítulo 3). Sobre las tendencias en Estados Unidos, ver L. M. Mead (1992, 75) y T. Edsall (1992): Edsall señala: «En términos de retribuciones económicas directas, la década de 1980, dominada por los republicanos, produjo una de las más dramáticas redistribuciones del ingreso de la historia de la nación. Mientras el ingreso general de las familias una vez pagados los impuestos aumentó el 15,7 %, el ingreso de las familias en el decil más bajo cayó un 10,4 %, de 4.791 dólares a 4.295 (en términos constantes, unos 1.990 dólares), mientras que el ingreso de aquéllos situados en el decil más alto creció hasta alcanzar el 87,1 %, de 213.675 a 3.999.797 dólares» (1992, 23).

69. C. Murray (1984); N. Glazer (1988); L. M. Mead (1992); W. Bennett, J. DiIulio y J. Walters (1996); G. Himmelfarb (1995); N. Dennis (1993); N. Dennis (1997); C. Murray (1990); D. Anderson (1995). En su «Prefacio» al libro de Anderson, Gertrude Himmelfarb refleja este sentimiento antimoderno: «Es evidente que estamos sufriendo un desorden moral muy serio. "Patología social" es la expresión familiar para el síndrome del delito, la violencia, la promiscuidad, la ilegitimidad, la adicción a las drogas y la dependencia del welfare; "patología moral" sería una expresión más adecuada. Y esta patología moral requiere grandes purgas y reconstituciones morales» (p. X).

70. Ver A. Gamble (1988).

71. Ver W. Hutton (191995, capítulo 7) y P. Pierson (1994).

72. B. Campbell (1993).

73. E. Durkheim (1992). Ver también P. Hirst (1994).

74. Concluyendo su análisis de la opinión pública estadounidense sobre las cuestiones sociales, en el que encuentra evidencias de la creciente tolerancia con respecto a la «diferencia de estilos de vida», pero la decreciente tolerancia con respecto al delito, Kathlyn Gaubatz especula que: «Muchos estadounidenses han decidido tolerar comportamientos que, sin embargo, consideran problemáticos. Por tanto, siguen adelante con sus vidas llevando la carga de que sus conciudadanos están involucrados en actividades que son, en cierto modo, inconvenientes, anormales, pecaminosas, peligrosas, inmorales o arrogantes. Pero eligen no liberarse de esta carga psicológica abogando por la instalación de prohibiciones sobre estas actividades. Lo que sugiero es que, gradualmente, a lo largo de los años, muchos estadounidenses han desarrollado un conjunto de sentimientos negativos insuficientemente actualizados y necesitan un lugar en el cual depositarlos. ¿Qué mejor lugar que una fuerte oposición a los actos de los delincuentes?»; K. T. Gaubautz (1995, 162).

75. Ver C. Oppenheim (1993, capítulo 9); W. J. Wilson (1997).

76. Para detalles sobre la «sociedad dual», ver M. Piore y C. Sabel (1984). Sobre la «sociedad treinta, treinta, cuarenta», ver W. Hutton (1995, 105-10): este término hace referencia al 30 % de la población desfavorecida (desempleados crónicos), al 30 % de la población marginal e insegura (empleados de tiempo parcial o temporales) y al 40 % de la población privilegiada (empleados con altos salarios y seguridad). Sobre los «seducidos y reprimidos», ver

Z. Bauman (1987). Sobre el *apartheid* estadounidense, ver D. Massey y N. A. Denton (1993).

77. Un editorial del *Sunday Times* del 26 de noviembre de 1989 muestra algo de esto: «La *underclass* –el estrato social más bajo compuesto por los pobres y desempleados– genera una gran cantidad de hijos ilegítimos sin ningún tipo de consideración por el futuro y alimenta una tasa de delito que rivaliza con la de Estados Unidos en cuanto a los delitos contra la propiedad. Sus jóvenes aptos para trabajar no encuentran sentido en hacerlo ni se sienten compelidos a ello. Rechazan la sociedad de la que se han nutrido; se están transformando en una generación perdida que le da al ciclo de la privación un nuevo impulso [...] No hay cantidad de redistribución del ingreso o ingeniería social que pueda resolver su problema. Sus subestilos de vida se encuentran mas allá de los incrementos en los beneficios del welfare o de la creación de trabajo. Existen como expulsados socialmente activos, comprometidos con un sistema antisocial».

78. Para datos sobre las tendencias de los delitos contra la propiedad y los delitos violentos en Estados Unidos, ver United States Departament of Justice (1995). Ver también A. Norrie y S. Adelman (1989); R, J. Terrill (1989).

79. Ronald Reagan señalaba al respecto: «Los estadounidenses han perdido la paciencia con la lenidad y las seudointelectuales excusas frente al delito de los liberales»; citado en K. Beckett (1997, 49).

80. Sobre la tendencia creciente a representar el delito callejero como un problema generado por los jóvenes negros, ver M. H. Barlow (1998); C. West (1994) y S. Hall (1978). Martin Gilens ha mostrado cómo la representación de los medios masivos de comunicación estadounidenses sobre la pobreza subraya la pobreza de los blancos en períodos en los que las políticas públicas simpatizan con los sufrimientos de los pobres, así como la pobreza de los negros cuando las actitudes y las políticas públicas son más hostiles»; M. Gilens (1999). Como las imágenes de los medios masivos de comunicación sobre el delito, estas imágenes sobre el welfare, que han hecho de él un sinónimo de «raza» en Estados Unidos, son completamente erróneas: «Para muchos estadounidenses, las imágenes más fuertes de la pobreza son, indudablemente, los guetos urbanos negros. Estas concentraciones de la pobreza representan los peores fracasos de nuestros sistemas

económico, educativo y social. Sin embargo, también representan una proporción minúscula de la totalidad de los pobres estadounidenses. Sólo el 6 % de éstos son negros que viven en guetos urbanos» (Gilens, 1999, 132).

Capítulo V

1. Para descripciones detalladas de estas políticas públicas, los lectores deberían consultar los siguientes estudios. Sobre Gran Bretaña: Lord Windlesham (1993 y 1996); I. Dunbar y A. Langdon (1998); P. Rock: (1990). Sobre Estados Unidos: H. Chernoff et al. (1996) y Lord Windlesham (1998).

2. Ver, por ejemplo, los datos sobre el impacto limitado de las leyes de «tres *strikes*» fuera de California. Austin et al. (1999).

3. En Gran Bretaña, la tendencia al incremento de la población encarcelada a lo largo de los años setenta y ochenta se produjo a pesar de los esfuerzos, gubernamentales constantes para contenerla. En 1993, sin embargo, los ministros del gobierno deliberadamente debilitaron estos esfuerzos, lo que ocasionó un dramático aumento de la misma. Ver I. Dunbar y A. Langdon (1998). Para un análisis de las fuerzas que produjeron los niveles actuales de encarcelamiento en Estados Unidos, ver D. Garland (2001).

4. M. Feeley y A. Sarat (1980, 11) analizan el dilema político que enfrentaba la política criminal en Estados Unidos en los años sesenta y setenta en términos similares: «El gobierno está hoy atrapado en un dilema político que consiste en que las demandas constantes y continuas de servicios gubernamentales son acompañadas por el reconocimiento creciente de la ineficacia e ineficiencia de mucho de lo que el gobierno hace».

5. Para las tendencias de las tasas de delito en Estados Unidos, Inglaterra y Gales, ver «Apéndice» (gráficos 1 y 2). Para las tendencias de delito en Escocia en el mismo período, ver D. J. Smith (1999). Para Irlanda del Norte, ver J. Brewer et al. (1997).

6. Las áreas rurales y ricas que, de hecho, son áreas con bajo nivel de delito, frecuentemente se visualizan a sí mismas como caracterizadas y definidas por este contraste favorable. Pero también se encuentran atemorizadas por la incursión potencial de elementos delictivos procedentes de la diseminación del delito de la gran ciudad. En este sentido, la conciencia con respecto al delito y el

miedo al delito tienen un alcance más amplio que el delito mismo. Ver E. Girling et al. (2000).

7. La presencia constante del delito es subrayada en los informes anuales sobre el delito del FBI. Éstos contienen un cuadro del «Reloj del delito» que indica la frecuencia de los delitos seleccionados con respecto a ciertos intervalos de tiempo: «Un delito violento cada 21 segundos», «Un delito contra la propiedad cada 3 segundos»; US Federal Bureau of Investigation (1988). Un informe del National Institute of Justice (Instituto Nacional de Justicia) de 1994 comienza con la siguiente frase: «Hoy, como en cualquier otro día de este año en Estados Unidos, 65 personas serán asesinadas y 264 mujeres serán violadas. En la próxima hora, 120 personas serán asaltadas. En el tiempo que lleva leer este párrafo –49 segundos– otra persona será robada»; F. E. Earls y A. J. Reiss (1994).

8. Ver J. Roberts y J. Stalans (1997).

9. Presidents Comission (1967).

10. Véase la descripción de Paul Rock del clima de opinión en el Home Office en los inicios de la década de 1990: «El diagnóstico era desalentador. A pesar de la abundancia de "mitos y panaceas", nadie parecía conocer demasiado acerca de las causas del delito. La mayor parte de los delitos resistía el control formal. Los delincuentes se resistían a la rehabilitación. El propio dominio específico del Home Office era la detección, el arresto y el castigo y estas actividades parecían cada vez menos útiles con respecto al fin de abordar las causas profundas de la criminalidad. La policía no era considerada como particularmente efectiva: el patrullaje alcanzaba resultados modestos, la investigación del delito no era llevada siempre de forma apropiada y el aumento del personal policial no trajo aparejado un crecimiento en las tasas de esclarecimiento. Las prisiones no reformaban a sus internos. Las penalidades no custodiales no habían vaciado las prisiones, las condenas no tenían efecto disuasivo y las tasas de reincidencia no disminuían. Había, según decía un miembro importante de la Research and Planning Unit (Unidad de Investigación y Planificación) en 1984, «una percepción de las limitaciones de la intervención convencional a través de la actividad policial, la imposición de sentencias judiciales y el encarcelamiento» (P. Rock, 1990, 256). En la misma dirección, el director de este mismo organismo señalaba en 1991 que el Home Office estaba en medida creciente imbuido de un «modelo de gestión [...] basado en la idea de que el delito es inevitable en toda sociedad y que, por ende, la ta-

rea consiste en gestionar, reducir o prevenir la cantidad de delito de forma tal que sus consecuencias sean lo menos dañosas que sea posible para la sociedad» (M. Tuck, 1991, 23).

11. Hough y Roberts (1995).

12. Véase S. Brody (1976); J. Burrows y R. Tarling (1982); K. Heal et al. (1985); A. Blumstein et al. (191978); L. Sechrest et al. (1979); R. L. Martinson (1974); G. L. Kelling et al. (1974).

13. Home Office (1986); Comissioner of the Police of the Metropolis (1987). Véanse los comentarios del director anterior del LEEA, Patrick Caplan, quien señalaba: «Hemos aprendido que las condiciones que realmente hacen la diferencia en materia de control del delito se encuentran, en buena medida, más allá del control de la autoridad gubernamental», citado en T. E. Cronin et al. (1981, 179). En marzo de 1982, el Lord Chief Justice (Juez Principal de la División de la Reina en la Suprema Corte de Justicia de Inglaterra) dijo, en la Cámara de los Lores: «Ni la policía ni los tribunales ni las prisiones pueden resolver el problema de las crecientes tasas de delito», citado en G. Laycock y K. Heal (1989, 317). En 1983 un funcionario de alta jerarquía del Home Office señalaba que «la impresión general debe ser que el delito en este país ha aumentado muy considerablemente en los últimos treinta años; que las fuerzas de la ley y el orden se encuentran bajo una presión enorme e inclusive que están peleando una batalla perdida», David Faulkner citado en P. Rock (1990. 255).

14. Ver S. Strange (1996); P. Hirst (1994), S. Lash y J. Urry (1987).

15. Como Barry Goldawater señaló en 1964: «La seguridad con respecto a la violencia doméstica, tanto como frente a la agresión extranjera, es el objetivo más elemental y fundamental de todo gobierno; y un gobierno que no pueda realizar dicha tarea ya no puede reclamar la lealtad de sus ciudadanos», citado en T.E. Cronin et al. (1981, 18). Un primer ministro británico planteó lo mismo en 1994: «Una responsabilidad primaria de todo gobierno es realizar en casa acciones para proteger a la gente del delito [...] la *garantía de la ley y el orden* es esencial para el estilo de vida británico», John Mayor, 9 de septiembre de 1994 (cursivas en el original).

16. Éste es un ejemplo clásico de lo que Robert Merton describió como «ambivalencia sociológica», ver R. Merton (1976, 8). En Gran Bretaña, a fines de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, se observó la emergencia de una serie de iniciati-

vas políticas cuidadosamente planificadas –fundamentalmente, la Criminal Justice Act (Ley de Justicia Penal) de 1991 y el programa gubernamental de reforma de las prisiones que siguió al Informe Wolf– que fueron abruptamente interrumpidas por los cambios en el ambiente político. Para los detalles de este patrón errático de los desarrollos políticos, ver R. Reiner y M. Cross (1991); A. Ashworth y B. Gibson (1994), Lord Windlesham (1996). Para una descripción –y crítica– de la actividad legislativa reciente en materia penal en Estados Unidos, ver el Informe Meese de la American Bar Association Task Force (Grupo de Trabajo de la Asociación Estadounidense de Abogados) titulado «La federalización del derecho penal» (1998).

17. Para descripciones desde el interior, ver Lord Windlesham (1993, capítulo 1); D. Lewis (1997); P. Rock, *A View form the Shadows*. Para una discusión, ver M. Hill (1997, 78 ss.).

18. Ver W. G. Skogan (1990, 86-7) en lo referente al «tremendo crecimiento del volumen de delitos denunciados a la policía. Comenzó a mediados de la década de 1960. En las ciudades estadounidenses con una población superior a 250.000 habitantes, el número de ofensas registradas (Parte 1) aumento de menos de 1 millón en 1960 a 2,2 millones en 1970 y a 3,8 millones en 1980. Como respuesta, los presupuestos policiales se expandieron, pero no lo hicieron a un ritmo equivalente: la ratio de delitos por funcionario policial se fue duplicando en cada década, de 10 a 19 durante la década de 1960 y de 19 a 34 entre el inicio y el final de la década de 1970». Skogan describe a continuación cómo la policía se reorganizó desarrollando los sistemas centralizados de distribución y concentración de los efectivos policiales sobre la base del servicio de emergencia 911.

19. Véase A. Blumstein (1988). Sobre el giro hacia una «administración de justicia tecnocrática» en Estados Unidos, véase W. Heydebrand y C. Seron (1990); A. J. Fowles (1990), C. Jones (1993).

20. Para evidencias del contexto británico, véase Lord Windlesham (1993). En Estados Unidos, los índices del aumento de casos en los que se aplicó la suspensión de sentencias de libertad condicional desde 1980 han sido similares a los índices de crecimiento de la población encarcelada. Sobre Estados Unidos, ver T. R. Clear y A. A. Braga (1995).

21. Lord Windlesham cita datos del Home Office sobre el gasto policial, que aumentó (en libras del año 1993) de 1.629 millones

de libras en 1964-1965 a 3.545 millones en 1979-1980 y a 5.682 millones en 1992-1993 (1996, 80). Sobre la libertad condicional, véase Audit Commission (1989) y Audit Commission (1991).

22. Sobre la difusión de la auditoria y de otras técnicas de gestión vinculadas a ella, véase M. Power (1994).

23. S. Walker (1993). Como Jacobs ha señalado, una dinámica fundamental de racionalización de la gestión de las prisiones ha sido el impacto de los litigios exitosos sobre los derechos de los presos y de las disposiciones surgidas del control judicial (J.B. Jacobs, 1980). En la década de 1990, los tribunales de Estados Unidos dejaron de cumplir este papel y el Congreso legisló para limitar la medida en que las demandas realizadas por los presos puedan ser investigadas. Véase, por ejemplo, la Prison Litigation Reform Act (Ley de reforma de litigios judiciales referidos a las prisiones) de 1996.

24. J. W. Raine y M. J. Wilson (1993), A. James y J. Raine (1991, capítulo 4), S. Walker (1993); J. Simon (1993).

25. R. Harding (1998), J. R. Lilly y P. Knepper (1993) y P. Young (1987).

26. Clifford Shearing señala que el estudio de Rand sobre la seguridad privada a mediados de la década de 1970 desplazó la cuestión «de un problema de política y soberanía al que debía responderse en términos absolutos a un tema de economía y eficiencia», C. Shearing (1992, 410). Véase también T. Jones y T. Newburn (1998); L, Johnston (1992).

27. De ahí la nueva práctica de hacer encuestas e investigación de mercado para identificar la opinión pública local y definir las preocupaciones comunitarias y las prioridades con respecto a la actividad policial. Véase D. Bayley (1994); Comissioner of the Police of the Metropolis (1987).

28. Véase D. P. Moynihan (1992). Moynihan acuñó esta expresión para criticar el cambio en los niveles de tolerancia cultural y lo que define como la tendencia a «normalizar» los (altos) niveles de delitos en las décadas de 1970 y 1980. Utilizo la expresión aquí para describir una específica estrategia burocrática.

29. La ausencia de control que facilita las medidas para «reducir el ámbito de la desviación» también facilita sus efectos no queridos, como el debilitamiento del debido proceso. Véase S. Cohen (1985).

30. Sobre el uso de la discreción en la persecución penal para reducir el ámbito de la desviación en Inglaterra y Gales, ver D.

Rose (1996, capítulo 4). Como apunta Rose, la Criminal Justice Act de 1988 redefinió categorías completas de delitos (el robo de automóvil se transformó en «tomar un automóvil sin el consentimiento de su propietario») y las trasladó de la Crown Court (Corte de la Corona) a los tribunales de los magistrados inferiores. Ver Home Office Working Paper (1977, parágrafo 16): «Se debe prestar atención a las formas de limitar el volumen de casos en el sistema, por ejemplo a través de una reducción del ámbito del derecho penal, de una política de persecución penal más selectiva, del desarrollo de penalidades que no requieran el involucramiento de las agencias penales para aplicarlas y de modificaciones en el proceso penal». Para evidencias sobre Estados Unidos, ver Vera Institute (1977). El mecanismo fundamental de reducción del ámbito de la desviación es, por supuesto, el sistema de negociación de la defensa que ha sido institucionalizado en Estados Unidos y, más recientemente, en Gran Bretaña. Sobre la «diversión» y la descriminalización en la justicia juvenil en Estados Unidos, ver la Juvenile Delinquency Prevention and Control Act (Ley sobre la Prevención y el Control de la Delincuencia Juvenil) de 1968 y la Juvenile Delinquency Prevention Act (Ley de Prevención de la Delincuencia Juvenil) de 1974. Para desarrollos británicos, ver la Social Work (Scotland) Act (Ley Escocesa de Trabajo Social) de 1968 y la Children and Young Persons Act (Ley sobre Niños y Jóvenes) de 1969. Para evidencias de otras formas de reducción del ámbito de la desviación en Estados Unidos, ver R. C. Ellickson (1996).

31. Sobre las advertencias policiales, ver J. Ditchfield (1976) y R. Taylor (1998), quien informa que se registró un incremento en once veces del número de advertencias entre 1958 y 1997. Sobre la «diversión» de casos del proceso penal y el uso de penalidades fijas y sumarias, ver Stewart Committee (1983) y los Informes del Comité Thompson en Escocia. Sobre el uso reducido del encarcelamiento en relación con el delito en Gran Bretaña entre 1950 y 1990, ver C. Nuttall y K. Pease (1994). D. P. Farrington (1996) señala el crecimiento de las advertencias informales por parte de la policía y la transformación de delitos como el robo de objetos de vehículos automotores que de ser susceptibles de generar una acusación penal pasan a ser delitos «sumarios».

32. «Con recursos limitados, no toda demanda puede ser satisfecha»; «Para prevenir que la Fuerza [policial] se vea anegada por una marea de demandas, he introducido sistemas que las prio-

rizan y filtran», Commissioner of Police of the Metropolis (1987, 13, 11).

33. Wesley Skogan describe cómo se adaptó la práctica policial en Estados Unidos: «Los departamentos de policía debían enfrentar estas demandas crecientes con cada vez menos recursos porque, en los inicios de los años ochenta, muchos departamentos de ciudades grandes eran más pequeños de lo que eran una década antes. Pensando en la eficiencia, los mánagers policiales adoptaron esquemas para establecer prioridades entre las llamadas recibidas que garantizaban una respuesta rápida frente a «un hombre con arma», «robo de vivienda en curso» y otras emergencias, pero que colocaban la mayor parte de las denuncias referidas a los desórdenes en el fondo de la pila. Muchos se resistieron fuertemente a proveer servicios que no fueran «productivos», esto es, que no les dieran una amplia cobertura espacial y velocidad en su tiempo de respuesta o que no generara arrestos. Una de las primeras víctimas de la productividad fue la patrulla a pie»; W. Skogan (1990, 88). Skogan continúa señalando «el declive de los arrestos en las "cuatro grandes" categorías de desorden: ebriedad, conducta desordenada, vagancia y sospecha. En 1960, había 2,3 millones de arrestos de este tipo, lo cual constituía el 52 % de todos los arrestos –con excepción de aquellos relacionados con el tráfico automotor– en Estados Unidos. En 1985 (habiendo crecido considerablemente la población) había sólo 1,4 millones de arrestos de este tipo y constituían sólo el 16 % del total según las estadísticas anuales del FBI. Tanto en términos absolutos como relativos, la policía parecía prestarle menos atención formal a estas clases fundamentales de desórdenes» (1990, 89). Para evidencias sobre Gran Bretaña, ver la Commission on Social Justice (1994) y P. Amey et al. (1996, 2): «Tradicionalmente, la práctica de la Central Scotland Police (Policía Central de Escocia) era visitar a cada víctima y cada lugar en que se hubiera cometido un delito. El proyecto analizó si los recursos podrían ser usados más efectivamente llevando adelante una investigación completa de una gran cantidad de delitos menores a través del teléfono y dejando que los funcionarios policiales concurrieran sólo en los casos en que la investigación telefónica demostrara que era necesario.»

34. «En 1958, más de 142.000 personas fueron condenadas por delitos susceptibles de ser llevados a juicio en Inglaterra y Gales. Este número aumentó constantemente hasta alcanzar el pico de

474.000 en 1982. El número de personas condenadas por los tribunales penales ha declinado gradualmente desde 1982 hasta llegar a poco más de 318.000 en 1997»; R. Taylor (1998, 24).

35. Ver F. Fessenden y D. Rohde (1999).

36. «Nuestra estrategia debe tener en cuenta la capacidad limitada de la policía en las próximas dos décadas para generar un impacto real en los delitos oportunistas y azarosos por medio de su propio esfuerzo.», Commissioner of the Police of the Metropolis (1987, 2). Ver L. Sherman (1992); D. Bayley (1994); R. Reiner (1992).

37. «Es [...] una de las consecuencias de las presiones ejercidas sobre el Prision Service (Servicio de Prisiones) por demandas excesivas y recursos inadecuados el hecho de que nos hayamos vuelto cada vez menos capaces de alcanzar, virtualmente, cualquiera de las metas que se esperan de nosotros, con la excepción de la simple "incapacitación" del delincuente durante el período de su condena»; HM Prison Department (1982, 5). Ver el Informe Learmont de 1995, que definió la «custodia» como el objetivo fundamental del servicio de prisiones; Sir John Learmont (1995) y I. Dunbar y A. Langdon (1998). Sobre los procesos en Estados Unidos, ver F. E. Zimring y G. Hawkins (1995, capítulo 1)

38. Sobre los cambios en las condenas a trabajos comunitarios en Estados Unidos, véase D. R. Gordon (1991, capítulo 5). Sobre los cambios en Gran Bretaña, véase I. Brownlee (1998, capítulo 4). Ver, por ejemplo, el Memorandum del Home Office al jefe de los agentes de libertad condicional de Inglaterra y Gales: «Los programas deberían siempre concentrarse en trabajar con los delincuentes para que éstos puedan hacerse cargo de su delito y examinar las circunstancias del mismo y sus efectos sobre las víctimas, sus familias, sus amigos, la comunidad y sobre sí mismos» (Home Office, 1988, Anexo A).

39. Ver Scottish Prison Service (1990); D. Nelken (1989); A. E. Bottoms (1994).

40. Podríamos ahora estar frente a los inicios de una reacción contra esto. Si bien el ejemplo mejor publicitado es el del Departamento de Policía de Nueva York, que recientemente ha comenzado a proclamar su responsabilidad en los resultados de reducción del delito y a medir su propia realización en estos términos, existen signos de que un cambio similar está comenzando a producirse también en Gran Bretaña. Durante buena parte de la década de 1990, los indicadores de actuaciones del Prison Service (Administración de Prisiones)

en Inglaterra y Gales eran mediciones internas –como «el número de horas que los presos pasan por semana en actividades con objetivos determinados» o «fuera del encierro»– para indicar el grado de efectividad de un programa, en lugar de indicadores tales como la tasa de reincidencia. En los años 2000-2001, dicho organismo planea introducir una nueva medición, la de la «tasa de reincidencia comparada con el nivel predicho». Véase Her Majesty's Prison Service (1999, Anexo A). Sobre la historia reciente de las políticas penitenciarias en Inglaterra y Gales, véase R. D. King y K. McDermott (1995).

41. Commissioner of the Police of the Metropolis (1987); R. Ericson y K. Haggerty (1997); D. Bayley (1994). El Departamento de Policía de Nueva York, recientemente, ha sido una excepción altamente publicitada con repecto a este patrón, proclamando su capacidad para reducir el delito e invitando al público a juzgar a sus organizaciones en estos términos, así como imponiendo metas de reducción del delito a los jefes policiales. Pero, al hacerlo, el Departamento de Policía de Nueva York estaba conscientemente reaccionando frente a la estrategia que describo en este capítulo, que hasta ese momento había adoptado. El nuevo eslogan del departamento: «No somos "consumidores de informes", somos la policía» sintetiza esta historia previa y las connotaciones negativas que había producido, tanto en el público como entre los mismos miembros de la policía.

42. Sobre la historia reciente de las reformas de las sentencias penales en Estados Unidos, ver K. Tith y J. A. Cabranes (1998); M. Tonry (1996). Sobre Gran Bretaña, ver I. Dunbar y A. Langdon (1998).

43. «La auditoría en una variedad de formas diferentes ha venido a reemplazar la confianza que anteriormente tenían con respecto a los profesionales tanto sus clientes –ahora usuarios y consumidores– como las autoridades que los empleaban, legitimaban y constituían. Las demandas constantes de auditorías, simultáneamente, expresan y contribuyen a la erosión de la confianza y del conocimiento experto y positivo de la conducta humana sobre el que se fundaba», N. Parton (1996, 112).

44. Ver Home Office (1976).

45. Para detalles sobre esto, ver M. Maguire (1991); P. Rock (1990). En 1997, veintinueve Estados norteamericanos habían reformado sus constituciones estatales para garantizar diversos derechos a las víctimas del delito; ver B. Schapiro (1997).

46. M. Maxfield (1981); T.H. Bennett (1989); C. Hale (1996); J. Garofalo (1981).

47. Para una descripción de los intentos del Home Office de usar los resultados de las investigaciones empíricas sobre el miedo al delito de esta forma, ver P. Rock (1990).

48. Como el Home Secretary (Secretario del Interior) Douglas Hurd planteó en 1986: «Todos acordaríamos en que no se puede esperar que el sistema de justicia penal por sí sólo pueda tener éxito en revertir la tendencia al crecimiento de las tasas de delito. Las causas fundamentales de éste radican en la sociedad misma»; D. Hurd, prefacio en Home Office (1986)

49. S. Cohen (1985); D. R. Kart (1998).

50. T. Jones et al. (1997). Esto es particularmente así en Estados Unidos ahora que el gobierno federal da subsidios para la actividad policial orientada a la gestión comunitaria. Ver *Criminal Justice Newsletter* (1998,1), en donde se cita al inspector general del Departamento de Justicia: «Nuestra experiencia es que la oficina COPS acepte virtualmente cualquier actividad relacionada con la aplicación de la ley como si fuese la policía comunitaria».

51. Pat O'Malley usa el término «responsabilizar» para describir el esfuerzo por parte de las autoridades para delegar la responsabilidad en otros, una tendencia que él fue el primero en identificar. Ver P. O'Malley (1992; 1996). O'Malley ubica este proceso en el marco del giro «neoliberal», que afecta a la seguridad social, el sistema de bienestar, la salud pública, etcétera, en la medida en que el Estado post-keynesiano intenta desplazar la responsabilidad hacia el individuo y el mercado.

52. Ver la Circular Interdepartamental sobre Prevención del Delito del Gobierno de Gran Bretaña, que comenzaba declarando: «Ha sido siempre un objetivo fundamental de la policía la prevención del delito. Sin embargo, dado que algunos de los factores que inciden en éste se encuentran más allá del control o influencia directa de la policía, la prevención del delito no puede ser exclusivamente dejada a la misma. Cada ciudadano individualmente y todas aquellas agencias cuyas políticas y prácticas pueden influir en el nivel del delito deben realizar su propia aportación. Prevenir el delito es una tarea de toda la comunidad», Home Office (1984).

53. Sobre estos desarrollos en Gran Bretaña ver, en general, A. Crawford (1997). Sobre la prevención del delito más allá del sistema de justicia penal, ver D. Gilling (1997, capítulo 6). Sobre los

desarrollos en Estados Unidos, ver D. R. Rosenbaum (1986); C. Murray (1995) y R. V. Clarke (1992, capítulos 19 y 22).

54. R. Engsted y J. L. Evans (1980, 6-7).

55. D. Garland (1997); M. Foucault (1991).

56. Las primeras dos citas son de D. Riley y P. Mayhew (1980, 15). La tercera es de M. Foucault (1991).

57. M. Hough et al. (1980, 16).

58. Ver los panfletos titulados «Partners against crime» («Asociados contra el delito») (Home Office [1994]) y «Preventing crime together in Scottland» («Previniendo juntos el delito en Escocia») (Scottish Office [1992]) que el gobierno británico envió a la población a mediados de la década de 1990. Un folleto de la Scottish Office (Ministerio de Escocia) dirigido a la comunidad empresarial describe la forma de pensar del gobierno en materia de prevención del delito: «La prevención del delito se consideraba en el pasado predominantemente como la provincia de la policía. Debido a ello se extendía la indiferencia hacia la prevención del delito en la población, lo que en buena medida impidió conseguir progresos en esta importante área. La nueva estrategia trata de reforzar la responsabilidad individual y colectiva en la actividad de prevención del delito alentando una participación más amplia y un mayor involucramiento comunitario. Su objetivo es construir un enfoque interagencial»; Scottish Office (1993). Para informaciones sobre las prácticas de prevención del delito en Estados Unidos, véase la página web del National Crime Prevention Council (Consejo Nacional de Prevención del Delito).

59. «Es ahora ampliamente reconocido que el delito no puede ser prevenido confiando exclusivamente en la policía y en las otras agencias de la justicia penal, los órganos a los cuales la comunidad tradicionalmente ha delegado dicha responsabilidad. Más bien, depende de la acción coordinada de una amplia gama de agencias»; Home Office (1993, iii).

60. Como John Patten, ministro del Home Office, planteó, «nuestra prevención del delito debe ir más allá de instalar cerraduras y cerrojos más seguros e intentar restablecer un marco de controles informales pero efectivos. Tal vez, a los políticos y profesionales les dé un poco de vergüenza decir que ejercitar el «control», el «control social», el «control comunitario» –cualquiera que sea el rótulo que se desee utilizar–, significa que los ciudadanos adultos, activos y responsables, todos ellos y no sólo la policía o el servicio de libertad

condicional, actúen individual o conjuntamente cuando sea posible para prevenir que los varones o mujeres jóvenes se metan en una carrera delictiva. El gobierno por sí mismo no puede llevar adelante esta tarea [...] Inspirar y enrolar al ciudadano activo en todos los momentos de su vida: ahí está la clave» (J. Patten, 1998).

61. Sobre los distritos para fortalecer los negocios y sus actividades de control del delito, ver J. R. Pack (1992) y T. M. Seamon (1995). Seamon informa que en 1995 se estimaba que existían más de mil de estos distritos en Estados Unidos y Canadá. Sobre el desarrollo de éstos en Gran Bretaña, véase C. Sharman (1998).

62. Ver M. Hough et al. (1980, 14); R. V. Clarke (1999).

63. Ver J. Kooiman (1993). En cierto sentido, las autoridades federales en Estados Unidos necesariamente «gobiernan a distancia» con respecto al delito, en función de la división de jurisdicciones de origen constitucional. Tradicionalmente, su método para actuar en la política criminal a escala de los Estados consistía en asegurar el financiamiento para aquellos Estados y gobiernos locales dispuestos a llevar adelante proyectos aprobados a escala federal, como la coordinación sistémica, la «verdad en la condena» o la policía comunitaria. La frustración con esta forma indirecta de acción, así como el deseo de que se vea que se está haciendo algo con respecto al delito, ha impulsado la «federalización» del derecho penal en las últimas décadas.

64. R. V. Clarke y D. Cornish (1986); M. Felson (1994); K. Heal y G.Laycock (1986); R. V. Clarke y P. Mayhew (1980); M. J. Hindenlag (1978).

65. N. Walter (1986, v).

66. D. Cornish y R. V. Clarke (1986a, 2).

67. J. Q. Wilson (1983, capítulo 7)

68. Como señala Van Dijk: «Los delincuentes se ven como consumidores de ventajas delictivas y las víctimas como proveedores reluctantes de oportunidades delictivas» y «los delitos contra la propiedad son transacciones realizadas por los consumidores sin el permiso de los proveedores»; J. J. M. Van Dijk (1994, 105 y 106).

69. «El analista de las políticas públicas se ve llevado a actuar como si el delito fuera el producto de la libre elección [...] El individualismo radical de Bentham y Beccaria pueden ser científicamente cuestionables, pero prudentemente necesarios» (J. Q. Wilson, 1983, 51).

70. Esta afirmación se encuentra en el último párrafo de J. Q. Wilson (1983, 260).

71. En términos freudianos, la «negación» es un mecanismo de defensa psíquica por medio del cual se obstaculiza el acceso a la conciencia de una experiencia o realidad dolorosa. El comportamiento «histérico» es la conducta que por medio de «síntomas de conversión» descarta el problema psíquico que se encuentra en su raíz. Esto implica que el fenómeno observado no debería tomarse tal como aparece y que está destinado a distraer o desviar la atención. El *acting out* es una forma de actuar impulsiva, generada por conflictos internos en los individuos que carecen de la capacidad para inhibirse. Véase C. Rycroft (1968). Utilizo estos términos en el texto para hacer alusión a los conflictos y la ambivalencia subyacentes que dan forma a la acción institucional. No pretendo que el empleo de estos conceptos sea estricto.

72. La declaración de que la prisión es «una forma costosa de hacer peores a las malas personas» se encuentra en Home Office (1990). La declaración de que «la prisión funciona» del Home Secretary Howard se encuentra en su discurso ante el Congreso del Partido Conservador del 6 de octubre de 1993, al que precedió la aparición en el escenario de una víctima de un delito sexual que habló en tono dolorido de su experiencia. Véase I. Dunbar y A. Langdon (1998) y E. Baker (1996). El proyecto de ley sobre sentencias penales de 1997 introdujo nuevas disposiciones sobre condenas obligatorias mínimas y el uso de pulseras electrónicas para delincuentes juveniles, permitía el uso de los nombres de los delincuentes juveniles que estaban sometidos a proceso en los tribunales de menores y abolía el requisito legal de que un delincuente debía dar su consentimiento a la imposición de la libertad condicional, de trabajos comunitarios o de órdenes de «toque de queda». A pesar de las difundidas protestas de los jueces y de los profesionales de la justicia penal, la oposición laborista no se opuso a estas medidas y continuó implementándolas una vez en el gobierno.

73. Ver M. Tonry (1995, capítulo 3). Los lectores deben tener presente que los datos sobre la reducción de las tasas de delito en Estados Unidos en la década de 1990 no contemplaban los delitos vinculados a las drogas, que no se incluyen en el Uniform Crime Report (Informe Uniforme sobre el Delito) del FBI. Hacia finales de la década de 1990, los arrestos vinculados a las drogas se habían incrementado hasta alcanzar un nivel sin precedentes; ver

Drug and Crime Facts (Hechos delictivos relacionados con las Drogas) del US Department of Justice, página web del Bureau of Statistics, www.ojp.usdoja.gov/bjs.

74. D. C. Anderson (1995).

75. Para una descripción desde dentro, ver las memorias del ex director del Prison Service de Inglaterra y Gales, D. Lewis (1997). Lewis describe cómo el «imperativo político» del Home Secretary Howard le impedía consultar a la Administración de prisiones sobre las sustantivas propuestas en torno a las sentencias penales que introdujo (1997, 138). Ver también M. Tonry (1996, 159): «Los funcionarios estatales que apoyan las condenas obligatorias frecuentemente no se preocupan demasiado por los problemas de implementación, los previsibles patrones de desviación o la certeza de la imposición de penalidades injustas y excesivamente severas a ciertos delincuentes. Sus intereses son otros, como lo demuestran *los recientes debates políticos. Según un artículo en el New York Times* sobre las propuestas de condenas obligatorias planteadas por el senador de Nueva York, Alfonse D'Amato, éste reconoció que las dos reformas aprobadas propuestas por él, de los que los funcionarios del Departamento de Justicia dicen que tendrán un escaso efecto práctico en la persecución de los delitos, pueden no resolver el problema. «Pero –aclaró– sí generan la idea de que somos serios». Una declaración del senador republicano Orrin Hatch da la misma impresión: «No tiene sentido engañarnos a nosotros mismos; algunas de estas reformas de endurecimiento de la política criminal pueden no generar un efecto importante», citado en W. Kaminer (1995, 196).

76. Acerca de las leyes sobre castigos vergonzantes en Estados Unidos, véase A. S. Book (1999). Sobre el encadenamiento en grupo de presos véase Amnesty International Report (1996).

77. Sobre las prisiones de alta seguridad extrema, véase C. Riveland (1999) y R. D. King (1999). Sobre la leyes con respecto a agresores sexuales, D. Demo (1998). Para informaciones sobre las notificaciones a la comunidad en Estados Unidos, véase P. Finn (1997) y, para Gran Bretaña, B. Hebenton y T. Thomas (1996); sobre la vigilancia electrónica, E. Mortimer y C. May (1998); sobre las condenas obligatorias, R. Hood y S. Shute (1996).

78. M. Foucault (1977).

79. Un discurso de un Home Secretary británico sobre la necesidad de abolir el derecho a permanecer en silencio da una idea

del conflicto entre las consideraciones distintivas de los expertos profesionales (en este caso, del derecho) y las demandas del público: «Cuando hablo con la gente a lo largo y a lo ancho del país, hay un elemento de nuestro derecho, en particular, que les hace hervir la sangre [...] Es el así llamado "derecho a permanecer en silencio" [...] Éste será abolido. El inocente no tiene nada que ocultar» (M. Howard, 1993). Sobre la política de la «justicia expresiva», véase D. C. Anderson (1995).

80. Dos ex miembros del English Prison Board (Consejo Inglés de Prisiones) escribieron en 1998: «Este país está mostrando una confianza creciente en el uso del encarcelamiento, lo que supone un aumento de costes de recursos que se subestiman; ello comporta graves consecuencias para el sistema penitenciario a cambio –en el mejor de los casos– de sólo una mejora marginal en la protección del público a corto plazo y una prospectiva real de reducción de la protección del público a largo plazo. Desde nuestro punto de vista, parece que hemos aprendido de Estados Unidos, exactamente, las lecciones equivocadas [...]» (I. Dunbar y A. Langdon, 1998, 3). El proyecto de ley sobre sentencias penales de 1997, que introducía condenas obligatorias mínimas para delincuentes reincidentes, generó expresiones fuertes y muy publicitadas de oposición judicial; véase A. Ashworth (1997). La Criminal Justice Newsletter del 1 de octubre de 1994 informa que la American Correctional Association (Asociación Correcional de Estados Unidos) criticaba la Crime Act (Ley sobre el Delito) de 1994, declaraba su oposición a las condenas obligatorias y señalaba que «la ley hace demasiado hincapié en el encarcelamiento» (p. 2).Véase también el informe en la Criminal Justice Newsletter del 15 de julio de 1993, titulado «Treinta organizaciones reclaman un cambio en la política de la justicia penal» (p. 3).

81. Véase D. Shichor y D. K. Sechrest (1996).

82. Una declaración en el manifiesto del Partido Conservador en 1987 evidencia esta tensión: «Los conservadores siempre hemos creído que una de las metas fundamentales del gobierno es proteger la seguridad del ciudadano bajo el Estado de derecho. No se puede no ser enérgico ni se puede elegir no participar en la lucha contra el delito y la violencia» (Conservative Party, 1987).

83. Los ejemplos británicos incluyen el giro repentino contra las políticas de «castigos de trabajo en la comunidad», las advertencias policiales, la libetad bajo fianza y las sanciones no custo-

diales para delincuentes juveniles. Véase el editorial del *Dayly Mail* del 14 de septiembre de 1993: «El eje del nuevo estilo es la conciencia de que la legislación y los cambios en las prácticas de la persecución penal diseñados para evitar la superpoblación penitenciaria sólo han tenido por resultado una mayor exasperación de aquellos que sufren los efectos del delito» (citado en Lord Windlesham, 1996, 47). Véanse también las críticas de *The Times* a las advertencias policiales y a los permisos de salidas de los presos, también citados allí, y la invocación del primer ministro laborista Tony Blair a la «tolerancia cero» en su discurso del 29 de septiembre de 1998. Las respuestas adaptativas a la normalidad del delito son el blanco del comentario ampliamente citado de Raymond Kelly, ex comisario de policía de la ciudad de Nueva York: «Hace algunos años comenzaron a aparecer en las ventanas de los automóviles estacionados en las calles de las ciudades estadounidenses unos adhesivos que decían: "No tengo radio". Más que expresar indignación o aun desagrado frente a la posibilidad de un robo de un objeto del automóvil, las personas intentaban comunicarse con el potencial ladrón en términos conciliadores. La traducción de "No tengo radio" es: "Por favor, robe el automóvil de alguna otra persona pues no hay nada en el mío". Estos adhesivos que decían "No tengo radio" eran las banderas de la rendición de los ciudadanos. Eran capitulaciones escritas a mano. En lugar de "No tengo radio" necesitamos nuevos adhesivos que digan "No hay que rendirse"», (citado en D. P. Moynihan, 1993, 193).

84. Como señala Susan Sontag: «La guerra es una de las pocas actividades que se supone que la gente no debe considerar de manera "realista"; es decir, observando los gastos que implica y sus resultados prácticos. En la guerra en la que se ponen todos los esfuerzos, se deben gastar todos los recursos disponibles, imprudentemente, siendo definida la guerra como una emergencia en que ningún sacrificio es excesivo» (citado por J. Best, 1999, 147).

85. Sobre Estados Unidos, véase Maurer (1998) y A. Sarat (1999). Refiriéndose a Inglaterra y Gales, Dunbar y Langdom señalan que, en el período posterior a 1993, «los tribunales están usando el encarcelamiento más que en ningún otro momento del que se tenga memoria y están dictando sentencias de prisión más largas de lo que se habría considerado normal veinte o treinta años atrás. La explosión de los números referidos a las prisiones se debe a un cambio absolutamente extraordinario en las reglas referidas a

las sentencias penales en un período extremadamente corto» (I. Dunbar y A. Langdon, 1998, 153).

86. Algunos ejemplos: «Estamos aterrorizados por la posibilidad de que jóvenes delincuentes, que en definitiva nos muestran la cara verdadera, sin remordimientos, de un ser presocial y salvaje, disparen a personas inocentes, casualmente, sin advertencia y casi sin motivo» (J. Q. Wilson y J. Petersilia, 1995, 492). «Estados Unidos es ahora el hogar de estratos cada vez más grandes de jóvenes "superpredadores", jóvenes delincuentes radicalmente impulsivos, brutalmente sin remordimientos, incluyendo cada vez más a niños preadolescentes que matan, asaltan, violan, roban casas, comercian con drogas mortales, se unen a pandillas armadas y crean desórdenes comunitarios» (W. J. Bennet et al., 1996, 27). Los artículos de Charles Murray en *The Emerging British Underclass* («La clase inferior británica emergente») se refieren a «una nueva muchedumbre desordenada» y a jóvenes varones que son «esencialmente bárbaros» (C. Murria, 1994, 18 y 26). Como señala Adam Sampson, los delincuentes sexuales son frecuentemente analizados en el marco de este lenguaje demonizador: «Un crudo estereotipo de un delincuente violento, calculador y perpetuamente peligroso se ha construido en la prensa popular y [...] en los escritos "respetables" sobre el delito sexual» (A. Sampson, 1994).

87. M. Douglas (1992); N. Christie (1986).

88. J. Q. Wilson y R. J. Herrnstein (1986); L. Mead (1992); C. Murray (1990; 1994); W. Bennett et al. (1996).

89. Presidente Ronald Reagan, citado en K. Beckett (1997, 47).

90. Para informaciones sobre estos elementos contradictorios de la política criminal en la Administración de Clinton, véase Lord Windlesham (1998, 30 s.s) y H. Chernoff et al. (1996). Sobre las oscilaciones de las políticas públicas en Gran Bretaña, véase Lord Windlesham (1996).

Capítulo VI

1. Como señalé en el «Prefacio», parto aquí del supuesto de que existen similitudes estructurales (así como vastos ejemplos de imitación y adopción) que permiten que se traten juntos los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña. Esto implica, por supuesto, pasar por alto diferencias importantes. Y se agrava por el hecho de que

las discusiones acerca del control del delito en «Estados Unidos» restan importancia a la gran variación que existe entre los cincuenta Estados diferentes, el distrito de Columbia y el sistema federal, así como los desarrollos en «Gran Bretaña» ocultan las diferencias que separan a Escocia e Irlanda del Norte de Inglaterra y Gales. Lo que considero interesante y merece explicación, es el hecho de que recientemente han surgido patrones similares de castigo y control del delito en ambos países. Mi argumento hará alusión a las diferencias de contenido, oportunidad y contexto cuando éstas sean relevantes en este nivel estructural de análisis.

2. Los lectores deben tener en cuenta que tales medidas no constituyen aún la forma corriente de enfrentar a los delincuentes condenados, la mayoría de los cuales han sido condenados por delitos menores o faltas y se someten a medidas menos costosas, menos punitivas y menos expresivas como las multas, la libertad condicional y el sobreseimiento. Lo que me interesa por el momento es describir y explicar estas nuevas medidas. En el capítulo siguiente intentaré analizar el campo en su totalidad.

3. W. G. Skogan (1988); D. Rosenbaum (1988); P. N. Grabowsky (1992); A. Crawford (1997).

4. Los detalles de estas medidas se pueden encontrar en la literatura citada en el capítulo IV. Acerca de las cadenas de forzados, reinstituidas en Alabama en 1995 y luego en algunos otros Estados sureños, ver K. Barry (artículo no publicado). Entre 1994 y 1997 se introdujeron proyectos de ley para permitir el castigo corporal de jóvenes en las legislaturas de los Estados de Mississippi (en donde se convirtió en ley), Oklahoma, Nueva York y California. Acerca de las «cárceles sin comodidades», ver P. Finn (1996) y J. Nossiter (1994). Este último describe la reintroducción del uniforme a rayas y la reducción de privilegios en las prisiones de los Estados sureños. Con respecto a las Sex Offender Orders (Órdenes con respecto a los delincuentes sexuales) en Gran Bretaña, las Anti-Social Behaviour Orders (Órdenes con respecto a las conductas antisociales) y las condenas mínimas obligatorias, ver D. Downes (1998).

5. Sin duda, Estados Unidos ha llegado más lejos en esta dirección que Gran Bretaña y existen diferencias importantes en escala e intensidad que distinguen una jurisdicción de la otra. Existen también diferencias de énfasis más recientes que distinguen las iniciativas de los demócratas y del Nuevo Laborismo de aquéllas llevadas a cabo por las Administraciones republicana y conserva-

dora que los antecedieron. Pero lo que es sorprendente y muy relevante para el enfoque estructural que aquí se desarrolla, es el grado en que los patrones estratégicos, las cuestiones discursivas, los debates políticos y las decisiones políticas de las dos naciones y de sus partidos gobernantes se han alineado en los últimos años.

6. F. E. Zimring (1996); Federal Sentencing Reporter (1998); A. E. Bottoms (1995).

7. D. Lewis (1997); S. Pillsbury (1995)

8. Declaraciones recientes del gobierno británico del Nuevo Laborismo de que elaborará políticas criminales «que se basen en la evidencia» dan prueba de esta tendencia. Queda por verse si estas declaraciones significarán, en realidad, lo opuesto a lo que se anuncia. En julio de 2000, y sin previa consulta a los investigadores de la policía o del Home Office, el primer ministro Tony Blair anunció su intención de introducir una nueva facultad para la policía consistente en imponer multas sumariamente «en el acto» a los individuos que producían desórdenes. Al día siguiente, la oficina del primer ministro dio marcha atrás en la propuesta ante las abrumadoras reacciones negativas por parte de la prensa y los profesionales de la justicia penal.

9. Ver W. Kaminer (1995, 71).

10. Para un análisis acerca de la víctima del delito en la cultura contemporánea, ver J. M. Boutellier (2000)

11. Labour Party (1995); President's Task Force on Victims (1982, vii y 3).

12. La cita es de W. Kaminer (1995, 71).

13. Acerca de esto, ver J. Best (1999, capítulo 5).

14. Acerca de la idea de justicia expresiva y las reacciones punitivas como «terapia», ver D. C. Anderson (1995).

15. L. Friedman (1993); H. Chernoff (1996); H. Jacob (1984); D. Downes y R. Morgan (1994); K. Beckett (1997).

16. Lord Windlesham (1993).

17. M. Hough y J. Roberts (1999).

18. Como afirma Stuart Hall, «[el populismo] no es un recurso retórico o un engaño [...]. Su éxito y eficacia no residen en su capacidad de embaucar a gente desprevenida, sino en la forma en que trata los problemas reales, las experiencias reales, las contradicciones reales»; S. Hall (1988, 56.)

19. El mejor estudio sobre este tema es el de K. Beckett (1997), el cual parece demostrar un alto grado de maleabilidad. Los datos

de Beckett sugieren que la opinión pública y la ansiedad con respecto al delito están influenciadas por los titulares de los medios masivos de comunicación y las iniciativas políticas. Pero, en realidad, sus datos están construidos de una manera que siempre resulta posible que arrojen ese resultado, ya que utiliza encuestas que preguntan «¿Cuál es el mayor problema que enfrenta el país?», una pregunta que provoca respuestas que indican un conocimiento de lo que está pasando en la política nacional, en lugar de revelar los sentimientos personales o preocupaciones localizadas. Adviértase que Beckett también señala que el discurso de la ley y el orden repercute en «importantes temas y sentimientos culturales»; K. Beckett (1997, 11).

20. S. Donziger (1996); Her Majesty's Prison Service (1996).

21. M. Miller (1997).

22. Ver J. R. Sparks (1992, 149): «Si estas historias [de delitos] están en efecto [...] relacionadas de algún modo que valga la pena mencionar con los sentimientos, simpatías y actitudes de sus audiencias, sólo pueden estarlo siendo, en primer lugar, lo suficientemente exitosas como para captar la atención, mantener el interés y producir placer».

23. En Gran Bretaña, 1992 fue el año pico para las tasas de delito registrado. El Home Office (1996) informó que: «Hubo 5 millones de delitos registrados por la policía en 1996, un 1% menos que en 1995. Ésta fue la cuarta caída consecutiva anual, la primera vez que esto ocurre en este siglo» (1996, 16). Adviértase, sin embargo, que el informe de la British Crime Survey (Encuesta británica de victimización) de 1996 sugiere un aumento del 4% en delitos contra los individuos y su propiedad entre 1993 y 1996. En Estados Unidos, de acuerdo con los datos del UCR (Informe unificado sobre el delito), el delito denunciado llegó a su pico en 1980, cuando alcanzó el récord máximo de 5.950 por cada 100.000. A partir de ahí, la tasa descendió regularmente hasta 1984, volvió a subir hasta 1990 y descendió bruscamente durante la década de 1990. Ver US Department of Justice, Federal Bureau of Investigation Uniform Crime Reports (1995). Las encuestas de la National Crime Victimisation Survey (Encuesta nacional de victimización) sugieren que la tasa de victimización tuvo su pico en 1981. Ver United States Department of Justice (1994; 1996). Ver «Apéndice», gráficos 1 y 2.

24. Acerca del uso que le da Michel Foucault al término «experiencia», del cual derivo esta concepción, ver M. Foucault (1984).

25. D. Garland (1985); M. Weiner (1990).

26. Para más información acerca de la distribución de la victimización en Estados Unidos por raza, origen hispánico, ingresos, región y propiedad de los hogares de las familias victimizadas, ver United States Department of Justice (1994, 7-8). Para datos acerca de Inglaterra y Gales, ver M. Hough (1995).

27. Ver T. G. Taylor (1979, 423): «Está claro que el respaldo a sanciones más severas es (al menos algunas veces) una posición ideológica y que el hecho de asumir esta posición se relaciona con la relevancia del delito en el contexto [...]. Medir la relevancia contextual del problema del delito es más difícil. La relevancia es sólo en parte resultado de los cambios en los fenómenos objetivos (por ejemplo, las tasas de delito). Está claramente influenciada por los medios masivos de comunicación, las campañas políticas y todas las otras fuentes difusas de información y cambio cultural [...]».

28. Tanto T. Tyler y R. J. Boeckmann (1997) como K. Beckett (1997) resumen los datos de las encuestas sugiriendo que el público de Estados Unidos se ha vuelto más punitivo en las últimas décadas. Ver también, G. Pettinico (1994); P. B. Ellsworth y S. R. Gross (1994). En cuanto a las actitudes frente al castigo en Gran Bretaña, ver M. Hough y J. Roberts (1998).

29. Debido a la ausencia de evidencia empírica directamente relevante acerca de estos cambios, debo subrayar el carácter exploratorio del análisis que sigue.

30. A. Rutherford (1993).

31. J. B. Jacobs (1977); Lord Windlesham (1996).

32. S. Brint (1994); P. Baldwin (1990); C. Pierson (1994).

33. H. Perkir (1989). Estos intereses económicos y credenciales educacionales distinguen a la clase media profesional, especialmente a aquéllos con empleos en el sector público, de la clase media comercial y empresarial. Ver S. Brint (1994) para una explicación de estas diferencias.

34. Ver S. Ranulf (1964) acerca de las actitudes punitivas de la clase media baja y sus raíces sociales.

35. R. Fishman (1987); N. Elias y J. Scotson (1965).

36. El Home Secretary (Secretario del Interior) del gobierno laborista plantea el mismo argumento para respaldar la nueva política criminal dura laborista: «Durante muchos años, la preocupación de aquellos que vivían en áreas devastadas por el delito y el desorden no era tenida en cuenta por la gente cuyas nociones cómodas acerca de la conducta humana se correspondían sólo con su

cómoda distancia con respecto a sus peores excesos», J. Straw (1998).

37. N. Glazer (1987); J. Hopkins (1996); D. Yergin y J. Stanislaw (1998).

38. «Pocas son las personas con importantes antecedentes en la justicia penal que son asesores de políticas públicas de las autoridades electas. Estos expertos tampoco son consultados de forma seria cuando se formulan las políticas de la justicia penal. ¿Es posible pensar en que se tomen decisiones legislativas cruciales sobre políticas de salud sin consultar a los médicos, autoridades de los seguros de salud y gestores de la administración de salud?», S. Pillsburry (1995, 313).

39. A. E Bottoms (1981); F. A. Allen (1981).

40. M. Foucault (1977, 247); J. B. Jacobs (1980); M. Maguire (1985).

41. J. Simon (1993); N. Parton (1996).

42. R. Bayer (1981); B. Ehrenreich (1989); K. B. Bottomley y J. G. Johnstone (1998); K. Beckett (1997). El surgimiento del «realismo de izquierda» como posición influyente entre los criminólogos radicales, en especial en Gran Bretaña, es otro indicador importante del colapso de las viejas posiciones liberales de izquierda. Para un análisis acerca del contexto en el cual ocurrió este cambio, ver I. Taylor (1992).

43. A. E. Bottoms (1980); F. A. Allen (1982).

44. D. Greenberg y D. Humpries (1980).

45. Ver «Apéndice», gráficos 1 y 2. «El delito [denunciado] se ha multiplicado nueve veces desde 1950. La tasa por cada 100.000 habitantes ha crecido de 1.100 en 1940 a 9.400 en 1996. El porcentaje promedio del aumento anual en los últimos 40 años ha sido del 6%, aproximadamente», Home Office (1996, 16). Ver también United States Department of Justice (1994).

46. W. G. Skogan y M. Maxfield (1981); M. Hough (1995); C. Mirrlees-Black (1996).

47. Ver Presidents Task Force on Victims (1982); Research y Forecasts Inc. (1983). En Estados Unidos, especialmente después de la década de 1960, el miedo al delito estuvo fuertemente cargado de ansiedades y antagonismos raciales, hasta tal punto que los discursos políticos acerca del «problema del delito» a menudo portaban un poderoso subtexto que se refería a las hostilidades interraciales: ver T. Edsall (1992, 224). Como ha planteado Stuart Hall, Gran Bretaña

no está en absoluto libre de este tipo de división racial, pero la escala e intensidad del problema es muy diferente; ver S. Hall (1978). Las minorías pobres son las que normalmente sufren el mayor riesgo de victimización. El *Criminal Justice Newsletter* del 15 de junio de 1994 da cuenta de que «los residentes de hogares negros son tres veces más proclives a estar preocupados por el delito en sus vecindarios que los residentes de los hogares blancos y la brecha está aumentando, de acuerdo con un estudio del Departamento de Justicia». Según el censo de 1991, un 5,5 % de la población de Gran Bretaña no es blanca; el porcentaje equivalente en Estados Unidos es de 25,8 %.

48. «La mayoría de los ciudadanos no pueden terminar el día sin que el [delito] los haya afectado de un modo u otro», W. G. Skogan y M. Maxfield (1981, 11). D. C. Anderson (1995, 55) plantea que las políticas recientes han sido orientadas por una percepción pública de que el delito cada vez más involucra una «violencia fortuita contra víctimas inocentes de clase media, cometida por delincuentes a los que el sistema tendría que haber controlado mejor». Cita a Mike Reynolds, quien hizo campaña a favor de una ley de condenas más severas luego del asesinato de su hija: «Lo que estos delitos han hecho es demostrar que puedes hacer todas las cosas bien y no importa. Puedes cerrar la puerta con llave, puedes estar en el vecindario adecuado... Cuando los tipos malos matan a tipos malos, es una cosa. Pero cuando empiezan a matar a la gente común, ahí es donde es necesario marcar la línea que no se puede traspasar. Esto es lo que vuelve loca a la gente» (D. C. Anderson, 1995, 12).

49. I. Taylor (1999); D. C. Anderson (1995); C. Hay (1995).

50. B. Campbell (1993); K. Beckett (1997).

51. Acerca del miedo, ver C. Hale (1996). Sobre la exclusión, ver W. J. Wilson (1987; 1997); B. Campbell (1993); L. Morris (1994).

52. Existe, por supuesto, una gran variedad de familias y hogares en Gran Bretaña y Estados Unidos actualmente, así como una gran diversidad de estilos de vida, aun dentro de una misma clase. Mi planteamiento aquí tiene por objetivo delinear a grandes rasgos una trayectoria de cambio y sugerir algunas de las consecuencias domésticas típicas de estas tendencias sociales.

53. A. R. Hochschild (1997); J. B. Schor (1992); P. Hewitt (1993).

54. Para un análisis sobre la «separación del tiempo y el espacio» y la «des-radicación», ver A. Giddens (1990). Un ejemplo sig-

nificativo de cómo estos cambios ecológicos causan impacto en las vidas cotidianas de las familias son los datos acerca de los trayectos a la escuela. «En 1971, un 80 % de los chicos de 7 y 8 años en Inglaterra iban a la escuela solos, sin la compañía de un adulto. En 1990, este porcentaje había descendido al 9%; la encuesta reveló que la principal razón que tienen los padres para no permitir que sus hijos vayan solos es el miedo al tráfico»; J. Adams (1995, 13). Para datos empíricos acerca de los cambios en la cantidad de trabajo de las familias estadounidenses, ver J. B. Schor (1992)

55. Este esquema produjo por sí solo, por supuesto, serias patologías y formas de opresión. Mi argumento no desea celebrar la desigualdad y el sexismo de la vieja familia nuclear, sino señalar algunas de las consecuencias ocultas de su transformación posterior.

56. La frase «inseguridad ontológica» es de A. Giddens (1990). Acerca de la naturaleza cambiante del trabajo en lo que él llama «el nuevo capitalismo», ver R. Sennett (1998). Para un estudio empírico de la conexión entre estos temas y el respaldo a medidas punitivas, ver T. R. Tyler y R. J. Boeckmann (1997).

57. Los tipos de estrés e inseguridades algo distintos de la clase trabajadora y de los hogares pobres son, quizás, aún más intensos y se han agravado gracias a las políticas neoliberales y a las «reformas del welfare» de las décadas de 1980 y 1990. Me interesa aquí centrarme en las actitudes de la clase media porque los cambios en la orientación política de este grupo jugaron un papel clave al propiciar el alejamiento de las políticas penales welfaristas.

58. L. E. Cohen y D. Cantor (1981); M. Felson (1998).

59. I. Taylor (1995).

60. A. Giddens (1990).

61. Girling et al. lo plantean adecuadamente: «Al hablar del delito, la gente permanentemente registra su vinculación con otros aspectos de la vida económica, social y moral; atribuye responsabilidades y culpas; demanda explicaciones y justicia y hace la distinción entre «nosotros» y varias categorías de «ellos» [...] las investigaciones acerca del «miedo al delito» son más clarificadoras cuando tienen en cuenta las distintas fuentes de la in/seguridad que atraviesan la vida de la gente (y sus relaciones entre sí), y cuando hacen explícitas (en lugar de suprimirlas) las conexiones que existen entre las ansiedades de los ciudadanos «relacionadas con el delito» y el conflicto y la división social, la solidaridad y la justicia social», E. Girling et al. (2000, 170).

62. Como ya decía Albert Biderman en 1967: «Hemos observado que las actitudes de los ciudadanos con respecto al delito están menos afectadas por sus experiencias de victimización previas que por ideas acerca de lo que está pasando en su comunidad, esto es, miedos acerca del debilitamiento de los controles sociales de los cuales ellos creen que su seguridad y, en general, el tejido de la vida social dependen en último término», citado por W. G. Skogan (1990, 76).

63. Peter Schrag plantea que la demografía cambiante (es decir, el aumento de tamaño de aquellos que se consideraban grupos «minoritarios») exacerbó esta sensación de preocupación entre los blancos de clase media en California, un Estado que ha liderado la expansión carcelaria y la fortificación de las ciudades en el país. P. Schrag (1998). Ver también T. R. Tyler y R. J. Boeckmann (1997).

64. ¿Podría ser que los extraordinarios miedos y hostilidades del público con respecto a ciertos delitos contra los niños se originen en la culpa y ambivalencia residuales que las familias sienten acerca de sus propias elecciones y las vulnerabilidades que parecen causar? Si es así, el pedófilo y el traficante de drogas son pantallas en las cuales proyectamos nuestra culpa así como también nuestras ansiedades.

65. D. C. Anderson (1995) provee muchos ejemplos significativos.

66. J. R. Sparks (1992); R. Ericson (1991); D. Duclos (1998); R Reiner (julio de 1998).

67. «Tres hallazgos de la literatura son incontestables: el público sobreestima las tasas de delito, especialmente las de delito violento; el público cita a los medios de comunicación como principal fuente de información acerca de la justicia penal; los delitos violentos son considerablemente sobrerrepresentados en los medios de comunicación», J. V. Roberts (1992).

68. Un ejemplo de esto es el hecho de que la mayoría de los encuestados en Estados Unidos y Gran Bretaña creen que las condenas son generalmente muy indulgentes; sin embargo, cuando se enfrentan a una serie de decisiones reales acerca de cómo condenar, los mismos encuestados eligen condenas que son tan o más indulgentes que las que los jueces dictan realmente. Ver M. Hough y J. Roberts (1999).

69. Si alguna prueba se necesita de esto, deberíamos recordar que en el período comprendido entre 1960 y 1975, cuando las tasas

de delito registrado subían precipitadamente tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos, las políticas y prácticas penales de ambas naciones continuaron desarrollándose en la dirección exactamente opuesta, volviéndose cada vez más «liberales» y «no punitivas».

70. M. Foucault (1977).

71. M. Felson y R. V. Clarke (1997, 7). Ambos autores, sin embargo, señalan: «No debemos exagerar el grado de innovación del sector comercial en la prevención del delito. La mayoría de las empresas adoptan sistemas de seguridad más tarde que temprano, usando tecnología cara o guardias en lugar de la prevención situacional, menos costosa. La mayoría de los guardias busca atrapar a las personas en el acto de robar en lugar de diseñar sistemas que prevengan el robo, en primer lugar. Es por esto que el mismo sector comercial tiene algo que aprender». Clifford Shearing señala la importancia de la actividad policial privada en el desarrollo de las estrategias orientadas hacia la comunidad, de resolución de problemas que se han vuelto tan populares en la policía pública; C. Shearing (1992)

72. «Mientras que la tendencia a persuadir al ciudadano individual para que se proteja a sí mismo del delito tiene muchas expresiones distintivas –bajo la forma de pronunciamientos ministeriales, circulares y campañas–, el sector comercial ha entrado en un estado de sustancial autosuficiencia con respecto a la prevención del delito sin mucho debate o disenso. En la mayoría de las empresas medianas y grandes, los departamentos de seguridad interna tienen una historia que se extiende ya a lo largo de varias décadas.» J. Burrows (1991, 1); L. Johnston (1992); T. Jones y T. Newburn (1998).

73. A. Beck y A. Willis (1995).

74. A. Crawford (1997).

75. M. Foucault (1977); D. Garland (1985).

76. H. Krahn y L. W. Kennedy (1985); R. Warren (1984).

77. S. Riger (1982); W. G. Skogan y M. Maxfield (1979); W. Conklin (1975); A. L. Schneider y P. B. Schneider (1977).

78. Ver Girling (2000, capítulo 7), quien presenta evidencias de la ambivalencia del público sobre el tema de la seguridad, especialmente con respecto a la vigilancia a través del CCTV. Estos autores señalan que los entrevistados de clase media eran más propensos a expresar sus preocupaciones acerca de la seguridad de sus hogares y a establecer medidas rutinarias de precaución que los residentes de viviendas públicas.

79. E. Stanko (1990). El papel de las mujeres en la nueva política de control del delito es fundamental: en los movimientos de las víctimas, en las políticas sobre el miedo al delito, en las adaptaciones cotidianas y en las campañas de presión contra la violencia doméstica, el delito sexual, el conducir habiendo consumido alcohol y el abuso de menores.

80. Research and Forecasts (1983); V. H. Sacco y H. Johnson (1990); T. J. Flanagan y K. Maguire (1994, Cuadro 2.42). Ver E. Anderson (1990, capítulo 8) para una explicación etnográfica de la prevención del delito por parte de los negros pobres en una comunidad del centro de una ciudad.

81. P. N. Grabowsky (1992, 253). «La acción colectiva para la prevención del delito por parte de grupos de ciudadanos, al igual que el crecimiento de las empresas de seguridad privada, es uno de los desarrollos más distintivos en Estados Unidos [...] en los últimos años. Inspirado en parte por la percepción de que los recursos policiales eran insuficientes para proveer vigilancia en los barrios residenciales y promovido por las mismas agencias de aplicación de la ley, el modelo más común de esta actividad es el "neighbourhood watch".» Ver también L. Johnston (1992, capítulos 7 y 8).

82. Ver S. Christopherson (1994, 409-10). Christopherson señala que «el diseño defensivo contemporáneo responde a la conexión entre lucro y seguridad. También refleja el reconocimiento de que la seguridad afecta significativamente a los valores de la propiedad» (1994, 420).

83. E. Blakely y M. G. Zinder (1990). Sobre la militarización de la vida urbana en Los Ángeles, ver M. Davis (1990). Acerca de la seguridad al ir de compras, ver A. Beck y A. Willis (1995). Sobre las «geografías de exclusión», ver D. Sibley (1995). Acerca del miedo al delito en la vida de las mujeres, ver E. Madriz (1997).

84. Christopherson (1994, 417): «Mientras que [...] el paisaje de la calle continúa siendo un espectáculo secundario, la tendencia dominante de diseño es construir ambientes comerciales y de consumo más grandes y altamente controlados. Éstos [...] están diseñados para apartar y aislar, para mitigar los peligros y proteger a los llamados "usuarios normales" en el espacio. El carácter altamente controlado de estos espacios se define tanto por lo que se excluye como por lo que se incluye».

85. C. D. Shearing (1992, 423).

86. D. J. Kennedy (1995, 765).

87. Acerca de la evaluación de las precauciones de rutina, ver United States Department of Justice (1996, 173, Cuadro 2.42). Acciones más formales y colectivas como el «neighbourhood watch» han sido evaluadas por T. H. Bennett (1990) y W. G. Skogan (1990, capítulo 6).

88. No debe pasarse por alto el placer que causan el delito y el castigo como fuentes de entretenimiento, algunas veces, muy directamente, en *shows* televisivos sobre el delito en la «vida real» como *Crime Stoppers* o *Crime Watch UK*, que más a menudo está mediado por la ficción dramática. Ver J. R. Sparks (1992).

89. «Alto» es, por supuesto, un término relativo. En Estados Unidos y Gran Bretaña, las tasas actuales de delito y violencia continúan en un nivel históricamente alto a pesar de los descensos recientes, y así se las percibe, en especial, en el caso de la gente mayor que puede recordar las circunstancias muy diferentes de las décadas de 1950 y 1960. Para mis objetivos, una tasa «alta» del delito es aquélla en función de la cual la prevención del delito se vuelve un principio organizativo fundamental de la vida cotidiana.

90. Al analizar datos empíricos con respecto a tres cuestiones referidas a la justicia penal (en respuesta a preguntas sobre la pena de muerte, las condenas a delincuentes y el gasto en el control del delito) entre las décadas de 1950 y 1990, Sharpe señala: «Desde mediados de la década de 1960, la opinión pública acerca del delito y el castigo ha atravesado sólo por dos fases: una fase inicial (desde 1966 hasta 1980, aproximadamente) de aumento drástico en la preocupación y en la punitividad y una segunda fase (1980-1993) en la cual el alto nivel de preocupación pública de la primera fase se mantiene relativamente inalterado», E. B. Sharpe (1999, 53). La conclusión de Sharpe es que la opinión pública sobre este tema no responde a los cambios reales en las políticas públicas. Tyler y Boeckmann llegan a una conclusión similar, luego de haber hallado una conexión entre las actitudes punitivas y una serie específica de valores sociales: «Al representar los valores sociales orientaciones políticas a largo plazo, reflejan una influencia estable sobre la opinión pública y no es probable que cambien en función de los eventos públicos contemporáneos. Dada la fuerte influencia que ejercen sobre la punitividad, resulta plausible que los niveles actuales de respaldo público a la punitividad no sean simplemente el resultado de eventos recientes altamente notorios como el se-

cuestro de Polly Klaas. En realidad, surgen de los valores sociales subyacentes, que son estables y darán forma a la visión del público en un futuro cercano», T. R. Tyler y R. J. Boeckmann (1997, 257).

91. Estos efectos varían, por supuesto, en carácter y expresión. Por ejemplo, el significado político de «víctima del delito» en Gran Bretaña no es el mismo que en Estados Unidos, en donde una parte del movimiento de las víctimas ha sido atraído a la órbita de la política punitiva y de derechas. Pero en ambas naciones, la figura de la víctima se ha vuelto prominente y, cada vez más, se usa para justificar medidas de castigo y de protección pública.

92. Zimring y Hawkins llaman a este proceso «contagio categórico», F. E. Zimring y G. Hawkins (1997, 4).

93. Z. Bauman (2000).

Capítulo VII

1. Acerca de instituciones que *estaban* fuertemente comprometidas con el *ethos* correccionalista, ver F. L. Carney (1989) y E. Genders y E. Player (1995).

2. Ver K. Maguire y A. Pastore (1999). La sección 1 brinda información detallada acerca de las características del sistema de la justicia penal en Estados Unidos, incluyendo los empleos, el gasto y la carga de trabajo. Ver también C. G. Camp y G. M. Camp (1998). Acerca de las tendencias recientes en Inglaterra y Gales, ver Home Office (1999).

3. P. White (2000, 3) afirma que «entre 1992 y 1997 la tasa de condenas custodiales en la Crown Court (Corte Real) aumentó de un 44 % a un 60 % del total. La duración promedio de la condena privativa de la libertad para adultos también aumentó, de 21 meses a 23,9 meses [...] En los tribunales de los magistrados, la tasa de sentencias custodiales por delitos por los cuales se debe llevar adelante un proceso penal se duplicó de un 5 % a un 10 % del total». Ver también I. Dunbar y A. Langdon (1998, capítulo 11, 143-33). Para un análisis detallado de las tendencias de las condenas custodiales, el tiempo promedio de privación de la libertad y las revocaciones de la libertad condicional entre 1980 y 1996, ver A. Blumstein y A. J. Beck (1999).

4. P. Manning (1997); A. J. Reiss (1992); R. Reiner (1992).

5. T. Jones (1994); P. Manning (1997).

6. L. Kurki (2000). En otro informe Kurki advierte acerca de la falta de datos sistemáticos sobre estas iniciativas: «Nadie sabe cuántos o qué tipos de programas existen; cuántos delincuentes, víctimas y voluntarios participan; el número de indemnizaciones que se pagaron o de los servicios comunitarios que se cumplieron; ni tampoco los efectos en las víctimas, las comunidades y los delincuentes», L. Kurki (1999).

7. De acuerdo con el US Department of Justice Bureau of Justice Statistics (1996), en 1995 «más del 97 % de las instancias correccionales ofrecían asesoramiento. Un 90 % de las instancias contaban con asesoramiento sobre las drogas y el alcohol; un 69 % con asistencia psicológica, psiquiátrica y sobre habilidades vitales; un 67 % con asesoramiento para la inserción en la comunidad; un 60 % con asesoramiento para la búsqueda de empleo; y casi un 49 % con asesoramiento con respecto a la paternidad y la crianza de los hijos». De acuerdo con los números del BJS, entre 1990 y 1995 hubo un gran aumento en el personal y en los tipos de programas. Entre 1984 y 1990, el porcentaje de internos/residentes destinatarios de los programas de asesoramiento creció de un 14,2 % a un 30,8 %.

8. «En 1993-1994, se gastaron 9,42 billones de libras esterlinas en las agencias de la justicia penal [en Inglaterra y Gales]. El gobierno gasta sólo 240 millones (0,37 %) directamente en prevención», J. Bright (1997). Para más detalles acerca de las organizaciones y prácticas de prevención del delito, ver A. Crawford (1997); A. Crawford (1998) y M. Tonry y D. P. Farrington (1995).

9. En Gran Bretaña, la Crime and Disorder Act (Ley sobre el delito y el desorden) de 1998 brinda una base legal a los esfuerzos locales basados en la asociación entre actores dirigidos a la reducción del delito. Para más detalles, ver las pautas dictadas por el Home Office para las autoridades locales, Home Office (1998) www.homeoffice.gov.uk/cdact/index.htm

10. El «populismo» está más extendido y es más endémico en el contexto estadounidense porque las instituciones políticas de Estados Unidos son más populistas en su mismo diseño y tienden a ser más sensibles a la presión pública que las de Gran Bretaña. Muchos de los Estados norteamericanos permiten la elección popular periódica de funcionarios de la justicia (*sheriffs*, fiscales, jueces), lo cual proporciona razones a estos funcionarios para estar atentos a la opinión pública local. Algunos Estados tienen iniciativas de voto directo que permiten que la legislación sea formulada por los vo-

tantes y esté sujeta a la votación popular a través de un referéndum. En sentido contrario, el populismo punitivo de las políticas británicas recientes está menos determinado estructuralmente. Al Home Secretary más populista de los últimos tiempos –Michael Howard– le precedió Douglas Hurd, cuyo estilo era una mixtura de patricio y mandarín y cuyas políticas de «castigo en la comunidad» y de prevención del delito seguían el consejo de los investigadores en criminología más que la opinión populista. El complejo del delito puede promover el populismo, pero las instituciones políticas británicas tienden a inhibirlo.

11. D. C. Anderson (1995).

12. Ver J. R. Sparks (2000).

13. «La tarea del gobierno en las sociedades complejas contemporáneas es influenciar las interacciones sociales de manera que el gobierno político y la autoorganización social se vuelvan complementarias», J. Kooiman (1993, 256).

14. Frente al desarrollo de la actividad policial privada, las cárceles privadas, la seguridad privada y las actividades de prevención del delito de los ciudadanos, comunidades y empresas, las agencias del Estado se han vuelto cada vez más reflexivas acerca de su relación con los «proveedores privados». El resultado ha sido el desarrollo de instancias específicas destinadas a regular esta relación entre lo público y lo privado, ya sea bajo la forma de asociaciones voluntarias (como en el caso de la prevención del delito) o de acuerdos contractuales (como en el caso de las prisiones privadas y la provisión comercial de servicios de la justicia penal). Ver, para más información, T. Jones y T. Newburn (1998).

15. Ver D. Garland (1995) para un análisis de la literatura sobre el cambio penal y su significado social.

16. Ver P. Pierson (1994).

17. «El discurso de la dependencia del welfare define a este último como el problema a abordar, en lugar de la pobreza o el desempleo; y Clinton, como ustedes saben, por supuesto, prometió acabar con el welfare, no con la pobreza», J. Peck (1996).

18. El sistema escocés de Audiencias para Niños y Jóvenes es una excepción interesante a esta tendencia. Ver P. Duff y N. Hutton (1999, capítulo 14).

19. Sobre la austeridad penal en Inglaterra y Gales, ver J. R. Sparks (en prensa). Sobre las cárceles «sin comodidades» en Estados Unidos, ver P. Finn (1996).

20. El Home Secretary laborista Jack Straw y su predecesor conservador Douglas Hurd están de acuerdo en este punto. En un discurso reciente Straw citó a Hurd (actualmente presidente del Prison Reform Trust) en referencia al objetivo relacionado con la víctima de la reforma en la prisión: «No podemos ser indiferentes a las oportunidades que ofrece una educación bien orientada en las prisiones. Como señaló vuestro presidente en un artículo del *Daily Telegraph* del día de ayer, "está inextricablemente conectada a la seguridad futura del ciudadano"», J. Straw (1998).

21. Ver H. Kemshall (1995).

22. E. Wallis (1997, 91).

23. Sobre la «credibilidad» de la probation como castigo en Gran Bretaña, ver H. Rees y E. H. Williams (1989) y I. Brownlee (1998). Sobre los fracasos y problemas de credibilidad de la probation en Estados Unidos, ver Reinventing Probation Council (1999).

24. El ministro del gobierno laborista Paul Boateng anunció recientemente planes (más tarde suspendidos) para poner un nuevo nombre al servicio de probation: «El nuevo nombre, Servicio de castigo y rehabilitación comunitaria, explica su propósito e indica el camino a seguir de este servicio trascendental. La importancia de su papel para proteger al público mediante la supervisión efectiva de los delincuentes en la comunidad para reducir la reincidencia no puede ser subestimada» (comunicado de prensa del Home Office, 1 de diciembre de 1999). Dicho comunicado continuaba diciendo que «el CPRS tiene que cumplir un papel clave en los objetivos del ministro del Interior en torno a las condenas y los castigos efectivos: el público es protegido de los delincuentes peligrosos; éstos reciben el castigo adecuado y sus condenas se cumplen rigurosamente; los castigos se hacen más efectivos tanto en la prisión como fuera» (p. 1). En Estados Unidos el Reinventing Probation Council (Consejo para la reinvención de la probation) plantea la misma idea: «La probation va a ser reinventada cuando los profesionales de ésta ubiquen la seguridad pública en primer lugar y trabajen con y en la comunidad», Reinventing Probation Council (1999, 13).

25. H. Kemshall (1998). Durante los últimos veinte años, la probation en Estados Unidos y Gran Bretaña ha sido una organización problemática que constantemente ha buscado reinventarse de una forma más compatible con el clima penal nuevo en el que actúa. Una serie de propuestas de reforma recientes, sugeridas por un gru-

po estadounidense de «operadores veteranos y administradores de primer nivel» que se llaman a sí mismos el Reinventing Probation Council reflejan perfectamente esta lucha por adaptarse. Bajo el nombre de Broken Windows Probation («Probation de las ventanas rotas») plantean las siguientes propuestas: «La seguridad pública está primero»; «Supervisar a los que están bajo libertad condicional en el vecindario, no en la oficina»; «Asignar recursos racionalmente»; «Ante las violaciones a las condiciones de la probation hacer cumplir la ley rápida y severamente»; «Desarrollar asociaciones en la comunidad»; «Establecer indicadores de desempeño»; «El liderazgo es crucial» (Reinventing Probation Council [1999]).

26. El Secretario del Interior laborista recientemente definió su política penitenciaria en estos términos: «En primer lugar, nuestra política se dirige fundamentalmente a la protección del público. Evaluar, reducir y gestionar el riesgo luego de la liberación son los elementos clave de esta tarea», J. Straw (1998).

27. Sobre la última fase en la construcción de la seguridad carcelaria estadounidense, la cárcel de supermáxima seguridad, ver R. D. King (1999).

28. Ver N. Christie (1994). D. Garland (en prensa).

29. Para una excelente descripción, ver J. Simon (1993). Ver también W. J. Wilson (1997); I. Taylor (1999, capítulo 6); B. Campbell (1993).

30. A. Rutherford (1996).

31. Sobre las funciones social, económica y penológica del gueto en Estados Unidos, ver L. Wacquant (2001).

32. Ver B. Western y K. Beckett (1999).

33. Ver J. Gunn (1991). Una de las características recurrentes de las sociedades neoliberales, en donde los servicios públicos y la provisión social se minimizan, es que la cárcel actúa como una institución costosa en última instancia que se llena de individuos a los que se les negó asistencia en otras partes. El sistema carcelario de Nueva York tiene la unidad de tratamiento de la tuberculosis más grande de Estados Unidos y uno de los programas más importantes de tratamiento de VIH. Ésta es una ironía trágica que, al mismo tiempo, no resulta para nada eficiente en términos de costo-beneficio.

34. Ver B. Harcourt (1998).

35. Ver el capítulo V. El gobierno laborista británico anunció recientemente que en el nuevo grupo de asesores que aconsejará a

la Corte de Apelaciones en sus decisiones sobre las guías para condenar se incluirán a víctimas entre sus miembros; comunicado de prensa del Home Office, 5 de enero de 1998. En septiembre de 2000, el Secretario del Interior de Gran Bretaña anunció el plan para introducir evaluaciones del impacto en las víctimas en todos los casos judiciales penales.

36. Aun las condenas obligatorias dejan un cierto espacio discrecional, generalmente en el momento de la persecución. La individuación puede producirse en este punto, aunque los intereses de los fiscales sean significativamente diferentes de los del juez y aquélla esté generalmente dirigida a asegurar una condena más que a hacer justicia o a lograr una condena más acorde con lo que el individuo necesita y merece.

37. Ver Christie (1994, capítulo 8). Como observó Noam Chomsky en un contexto diferente, es mucho más fácil desatar la violencia sobre un enemigo cuando no se ven de cerca a los blancos humanos sobre los que se actúa. N. Chomsky (1969).

38. M. Foucault (1977, 192-3). «En algunas sociedades [...] cuanto más poder y privilegio uno posee, más está uno identificado como individuo, por medio de rituales, crónicas escritas o reproducciones visuales [...]. En un régimen disciplinario, a la inversa, la individualización es «descendiente»: en la medida en que el poder se vuelve más anónimo y funcional, aquéllos sobre los cuales se ejerce tienden a ser más fuertemente individualizados [...]. En un sistema disciplinario, el niño está más individualizado que el adulto, el enfermo más que el hombre saludable, el loco y el delincuente más que el normal y el no delincuente.

39. «Irónicamente, una vez que el riesgo se institucionaliza la habilidad y disposición de los profesionales para incurrir en riesgos –en el sentido original de la posibilidad de obtener tanto resultados positivos como negativos– se reduce», N. Parton (1996, 113).

40. Y no sólo el delincuente. El Department of Housing and Urban Development (Departamento de vivienda y desarrollo urbano) de Estados Unidos tiene actualmente una política que establece que cualquier delito relacionado con las drogas u otro delito serio cometido por un miembro del hogar del arrendatario es motivo suficiente para su desalojo de la vivienda pública. «Como subrayó el presidente Clinton al anunciar esta política en 1996, «hacer que los arrendatarios inocentes se hagan estrictamente responsables de la conducta destructiva de los miembros de sus hogares [...] es

esencial para mantener la seguridad del proyecto», Center for the Community Interest (1998).

41. Las iniciativas de «justicia restaurativa» –avaladas por la Crime and Disorder Act de 1998 y usadas como alternativa a la advertencia por muchas fuerzas policiales– son un importante ejemplo contrapuesto a esto. Al menos en la mediación entre la víctima y el delincuente, se intenta también beneficiar al delincuente a través del proceso. Ver J. Braithwaite y S. Mugford (1994); J. Hudson y B. Galaway (1996).

42. P. Finn (1997); B. Hebenton y T. Thomas (1996).

43. Acerca del estado actual de estas leyes, ver Home Office (1999) y M. D. Mayfield (1997).

44. Para más detalles, ver J. Brilliant (1989); D. Karp (1998); T. Vinciguerra (2000).

45. R. C. Ellickson (1996).

46. «La generación que alguna vez temió un Estado policial ahora presiona por un policía en cada esquina», B. Carlen (1998, 85).

47. Acerca de esto, ver D. Lockwood (1992).

48. Recientemente, Ron Clarke ha subrayado que «estimular la conciencia» debería ser considerado como una técnica más de la prevención situacional del delito: como cuando se colocan carteles que señalan que el hurto en los comercios es moralmente incorrecto además de ilegal. Pero la apelación moral tiene sólo una relación contingente y marginal con este enfoque; no es una parte necesaria del mismo. R. V. Clarke (1997, 24). Para un análisis crítico acerca de la ética de la prevención situacional del delito, ver A. von Hirsh, D. Garland y A. Wakefield (2000).

49. Para un análisis, ver J. Best (1999) y, para un ejemplo vívido, W. Bennett et al. (1996). En su función de «zar contra la droga» en la Administración del presidente Bush, Bennett explícitamente intentó «desnormalizar» el consumo de drogas, describiendo a los usuarios de éstas como delincuentes que deben ser castigados más que «gente como nosotros». Esta estrategia de hacer una forma de conducta constitutiva de un «otro» se ha generalizado tanto que parece normal y es lo que le da a la Guerra contra la Droga su alcance masivo y su intensidad ideológica.

50. Ver D. Anderson (1995); J. Q. Wilson (1983, capítulo 12); W. Bennett (1996); N. Dennis (1993).

51. J. J. Dilulio Jr. (1994, A14). Al ser éste un artículo de un

periódico, el título pudo haber sido creado por el editor. De cualquier modo, parece que el señor Dilulio ha comenzado a ceder: ver su artículo de opinión titulado «Dos millones de presos son suficientes», en *The Wall Street Journal*, 12 de marzo de 1999, A14.

52. Primer ministro John Major, *The Sunday Times*, 21 de febrero de 1993.

53. La frase fue extraída del comentario de Daphne Markin al libro de Inga Clendinnen *Reading the Holocaust* [Leyendo el Holocausto] en el *New York Times Book Review*, pág. 17, 11 de abril de 1999. Ella se pregunta si deberíamos ver a los nazis –o a los delincuentes peligrosos– como «versiones malvadas del resto de nosotros, más que como criaturas opacamente monstruosas que están más allá de nuestra comprensión».

54. Como señaló San Agustín: «Un deseo malo es la causa de las acciones malas, pero nada es la causa de un deseo malo. Porque cuando el deseo abandona lo que está por encima de él y se vuelve a lo que está por debajo, se vuelve maligno; no porque sea maligno aquello a lo que se refiere, sino porque el dirigirse en esa dirección en sí mismo es perverso», San Agustín.

55. Aquí hay ecos inconfundibles de la descripción de Émile Durkheim de la «solidaridad mecánica», represiva, de las sociedades premodernas. Ver E. Durkheim (1933, capítulo 2).

56. El remedio para la pobreza moral y la fractura social que ofrece William Bennett y sus coautores es indicativo al respecto. «¿Como restauramos estos lazos? Pensamos que la respuesta más obvia –y quizás la única respuesta fiable– es una renovación generalizada de la fe religiosa y el fortalecimiento de las instituciones religiosas», Bennett (1996, 208).

57. La idea de basarse en un estilo de razonamiento específicamente económico para el análisis del delito y del castigo ha sido propuesta por muchos autores, en especial Gary Becker, Richard Posner e Isaac Ehrlich. Sin embargo, mi impresión es que el estilo económico en la toma de decisiones ha surgido, en primer lugar, como resultado de desarrollos prácticos y de gestión comercial más que como resultado de la producción académica

58. Como se mencionó anteriormente, la Crime and Disorder Act de 1998 establece que todas las autoridades locales en Gran Bretaña lleven adelante auditorías del delito. Para un análisis de temas relacionados, en un lenguaje explícitamente económico, ver D. Pyle (1995).

59. Ver J. van Dijk (1999). Sobre el *homo prudens*, el «hombre del riesgo cero», el que «personifica la prudencia, la racionalidad y la responsabilidad», ver J. Adams (1995, 16).

60. Adviértase que en el nuevo campo no todos los expertos y profesionales han caído en decadencia. En realidad, ha decaído la influencia de aquellos grupos de profesionales más claramente asociados a la racionalidad social (agentes de probation, trabajadores sociales, trabajadores comunitarios, criminólogos sociológicos); el que está en ascenso es el grupo de los profesionales asociados a la nueva racionalidad económica (auditores, contables, mánagers, técnicos en informática).

61. M. Power (1994).

62. Describirla como «expresiva» es provocar la pregunta «¿expresiva de qué?». Para sus defensores, la respuesta es que es expresiva del sentimiento público. Mi uso del término tiene la intención de subrayar la emotividad y la naturaleza deontológica de este estilo de razonamiento, su absolutismo e impulsividad.

Capítulo VIII

1. Sobre las consecuencias culturales del uso masivo del encarcelamiento y la pena de muerte en Estados Unidos, ver Garland (2001) y A. Sarat (1998).

2. P. Hirst (2000); Z. Bauman (2000).

3. Para un ensayo de amplio alcance sobre los temas de la inclusión y la exclusión, ver J. Young (1999).

4. «De lo que sabemos acerca de las opiniones de la mayoría de los estadounidenses, ellos quieren los beneficios de la ortodoxia en términos de orden comunitario y social, pero no quieren sacrificar partes importantes de su libertad personal para alcanzar esos fines. Ellos denuncian la pérdida de los valores familiares, pero se oponen a abolir el divorcio en el que no es culpado ninguno de los cónyuges; ellos quieren agradables tiendas para toda la familia, pero están enamorados de los precios bajos y de las opciones para consumir», F. Fukuyama (1999, 90). Fukuyama se basa aquí en la evidencia empírica presentada en A. Wolfe (1998). Charles Leadbetter señala lo mismo acerca de Gran Bretaña en la actualidad: «Queremos una sociedad libre, diversa y abierta, pero también queremos una sociedad que esté ordenada por virtudes más viejas

y tradicionales de civilidad, amabilidad y responsabilidad», C. Leadbetter (1996).

5. Ver H. Dean y P. Taylor-Gooby (1992); M. B. Katz (1989); H. J. Gans (1995).

6. Ver L. Morris (1994); R. McDonald (1997); C. Jencks y P. E. Peterson (1991).

7. Ver H. Dean y P. Taylor-Gooby (1992, 24) para una explicación acerca de cómo la política social de los años ochenta en Gran Bretaña produjo una «reducción en los beneficios, un debilitamiento de los derechos sociales, un régimen de vigilancia más severo y un incremento real del costo de vida para [la personas pobres en edad de trabajar]». Sobre las políticas públicas de Estados Unidos, ver S. Danziger y P. Gottschalk (1995, 29): «Dicho simplemente, durante la década de 1980, el crecimiento económico hizo muy poco por ayudar a los pobres y a los trabajadores de bajos ingresos y las políticas del gobierno no se reorientaron para contrarrestar [...] los cambios adversos en el mercado laboral. Los programas sociales de los años ochenta sacaron a menos familias de la pobreza, en especial familias con hijos, que los de los años setenta por dos razones. En primer lugar, el porcentaje de pobres trabajadores beneficiados por los programas disminuyó luego de las primeras reducciones presupuestarias que hizo Reagan. En segundo lugar, los beneficios reales siguieron disminuyendo, ya que los niveles de beneficio nominal en muchos programas no evolucionaron en la misma medida que la modesta inflación de los años ochenta».

8. M. Gilens (1999).

9. J. K. Galbraith (1992). En su discurso del 29 de septiembre de 1998, el primer ministro Tony Blair expuso la visión del Nuevo Laborismo acerca del Estado de bienestar: «Desafío a todos y cada uno de nosotros a que reflexione acerca del Estado de bienestar. Estamos gastando más pero consiguiendo menos, sin poder ayudar a los que lo necesitan y a veces ayudando a los que no lo necesitan. Billones malgastados cada año a través del fraude y el abuso».

10. Ver, por ejemplo, T. Raab (1975); M. Wiener (1990).

11. El primer ministro John Major usó esta frase en su discurso del 9 de septiembre de 1994 en la Church House London.

12. Los intentos recientes en Gran Bretaña y Estados Unidos de «reinventar» la probation y las penalidades comunitarias tratan de emular esta combinación, pero hasta ahora lo han logrado en una medida muy limitada. Las ventajas en términos de costos de los

«castigos comunitarios», comparados con los de la cárcel, hacen posible que estos intentos continúen, probablemente concentrándose en las posibilidades penales de la vigilancia electrónica y tecnologías similares.

13. La idea del control del delito y de la justicia criminal como mercancías que los consumidores individuales pueden comprar y vender está claramente planteada en un panfleto del Institute of Economic Affairs (Instituto de Asuntos Económicos). «El problema real es que los "productores" en el sistema de justicia penal no tienen que rendir cuentas directamente a sus clientes (las víctimas del delito). Por lo tanto, pueden intentar beneficiar sus propios intereses, los cuales pueden estar en conflicto con aquellos de las víctimas. La solución sería que el consumidor pueda elegir comprar protección en el mercado», D. Pyle (1995, 61). Sobre la moralidad de la justicia penal de las sociedades de la modernidad tardía, ver H. J. Boutellier (2000). El otro costado de esta dinámica moral individualizada es que los delincuentes a los que se considera que no son «como nosotros» son más fácilmente condenados a castigos severos.

14. Para una explicación acerca de los desarrollos recientes en el control del delito y la justicia penal en Australia, muchos de los cuales siguen el modelo que he descrito en Estados Unidos y Gran Bretaña, ver R. Hogg y D. Brown (1998).

15. Como señala Wesley Skogan en su análisis del delito y el desorden: «Debería quedar claro que muchos factores que parecen motivar el desorden o que pueden detener su propagación son moldeados por las decisiones conscientes de las personas en el poder. Estas decisiones reflejan los intereses de los bancos, empresarios inmobiliarios, empleadores, agencias gubernamentales y otros actores que juegan en las relaciones económicas y políticas fundamentales. Ninguna de estas decisiones son irreversibles, aunque obviamente pueden estar motivadas por fuerzas económicas y demográficas aún mayores», W. G. Skogan (1990, 179). Para un análisis agudo acerca de la importancia del lugar y un detallado estudio de caso acerca de cómo se experimentan (y se enfrentan) las fuerzas sociales a gran escala en un escenario específico, ver E. Girling (2000).

16. Ver S. Snacken (1995), 18-53; J. Muncie y J. R Sparks (1991); M. Mauer (1999, capítulo 2).

17. En Estados Unidos, resultados de investigaciones empíricas sugieren que los Estados más punitivos, en función de los índi-

ces de encarcelamiento, son también los que tienen las políticas de welfare menos generosas y grandes poblaciones de minorías raciales. Ver K. Beckett y B. Western (en prensa). En Gran Bretaña se han señalado contrastes similares entre Inglaterra, Gales y Escocia, con sus tradiciones welfaristas más fuertes y sus políticas penales menos punitivas. Ver L. McAra (1999) y D. J. Smith (1999). Los lineamientos del control del delito pueden estar socialmente estructurados, pero la determinación de las políticas públicas es, en última instancia, una cuestión de elección política dentro de ciertas limitaciones sociales y culturales.

18. Para un análisis sintético de la opinión pública y su ambivalencia, ver M. Tonry (1999).

19. Para datos sobre Estados Unidos, ver K. Maguire y A. Pastore (1999). Sobre Inglaterra y Gales, ver Home Office (1999) y D. Povey y J. Cotton (2000, 3): «En el período de doce meses que finalizó en septiembre de 1999, la policía de Inglaterra y Gales registró un total de 5,2 millones de delitos. La tendencia de los delitos denunciados muestra un aumento del 2,2 % comparado con los doce meses previos. Este aumento ocurre luego de cinco caídas anuales consecutivas».

20. Al plantear los temas de la campaña por la reelección en 1996, un asesor político de primera línea del presidente Clinton los enumeró de la siguiente manera: «He llegado hasta aquí para mejorar a Estados Unidos. Y, a propósito, Estados Unidos está mejor. Hay más gente trabajando que el día en que asumí mi cargo. Hay más gente en las cárceles que el día en que asumí mi cargo», James Carville, *The New Yorker*, 3 de abril de 1995. Mientras que el lema de Tony Blair ha sido «duro con el delito, duro con las causas del delito», el objetivo de Bill Clinton ha sido ser «duro y astuto». «El delito violento y el miedo que provoca están mutilando nuestra sociedad, limitando la libertad personal y desgastando los lazos que nos unen. El proyecto de ley sobre el delito que se ha presentado al Congreso nos da una oportunidad para hacer algo al respecto: ser duros y astutos», presidente Clinton, *State of the Union Address*, 26 de enero de 1994.

21. Analizando la influencia de la pena capital en la cultura política de Estados Unidos, Austin Sarat señala que «la pena capital es una herramienta de los poderosos contra los grupos dominados. Como tal, se presenta como una declaración de la finalidad del poder del Estado, una finalidad que se contrapone completa-

mente con el espíritu y la esencia de la democracia. La pena de muerte siempre nos llama a la certeza y, al hacerlo, nos invita a olvidar los límites de nuestra razón», A Sarat (1999, 11).

22. La película de Ridley Scott *Blade Runner* se estrenó en 1982. Ver M. Davis (1992). Cuando el primer ministro Tony Blair fue elegido en 1997, habló públicamente acerca de la necesidad de evitar que se desarrolle un escenario «Blade Runner» en Gran Bretaña.

23. Ver P. Hirst (2000, 130).

24. Ver J. J. Dilulio Jr. (1999). En enero de 2000, el gobernador George H. Ryan, de Illinois, anunció una moratoria en el uso de la pena de muerte en su Estado, a la espera de los resultados de una investigación que indagara por qué fueron más los reclusos condenados inicialmente a pena de muerte que luego resultaron exonerados que los que fueron ejecutados desde que se reestableció la pena de muerte en 1977. Para más detalles, ver J. S. Liebman (2000). Una encuesta llevada a cabo por Gallop poco después de este hecho reveló que el respaldo a la pena de muerte había disminuido de un 80 % en 1994 a un 66 %, el nivel más bajo en diecinueve años. Ver B. Shapiro (2000). El *Sourcebook of Criminal Justice Statistics* (Informe de Estadísticas sobre la Justicia Penal) de 1998 revela que la preocupación pública por el delito y la violencia ha disminuido ligeramente desde su pico en 1994 (Cuadro 2.1).

25. J. C. Scott (1998); P. Hirst (1992); P. Selznick (1992); J. Kooiman (1993).

BIBLIOGRAFÍA

Aaron, H. J., *Politics And The Professors: The Great Society In Perspective*, Washington DC, Bookings Institute, 1978.

Adams, J., Risk, Londres, UCL Press, 1995.

Allen, F. A., «Legal values and the rehabilitative ideal», *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* (1959), vol. 50, 226-232.

—, *The Borderland of Criminal Justice*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, 1964.

—, *The Decline of the Rehabilitative Ideal*, New Haven, Yale University Press, 1981

American Friends Service Committee, *Struggle For Justice: A Report on Crime and Punishment in America*, Nueva York, Hill &Wang, 1971.

American Law Institute, *Model Penal Code (Propose Official Draft)*, Philadelphia, American Law Institute,1962.

Amey, P., Hale, C. y Uglow, S., «Proactive Policing: An Evaluation of the Central Scotland Police Crime Management Model», *Crime and Criminal Justice Research Findings* No. 10, The Scottish Office Central Research Unit, HMSO, 1996.

Amin, A. (ed.), *Post- Fordism: a Reader*, Oxford, Blackwell, 1994.

Amnesty International, «United States of America: Florida Reintroduces Chain Gangs», Nueva York, enero 1996.

Anderson, D. (ed.), *This Will Hurt: The Restoration of virtue and Civic Order*, Londres, Social Affairs Unit, 1995.

Anderson, D. C., *Crime and the Politics of Hysteria: How the Willie Horton Case Changed American Justice*, Nueva York, Times Books, 1995.

Anderson, E., *Streetwise: Race, Class and Change in an Urban Community*, Chicago, University of Chicago Press,1990.

Aron, R., *Main Currents in Sociological Thought*, vol.1, New Brunswick, NJ, Transaction Books, 1978.

Ashworth, A., *Sentencing and Criminal*, 2ª ed., Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1995.

—, «Sentencing in the 80's and 90's: The Struggle for Power», *The Eighth Eve Saville Memorial Lecture,* 21 de mayo de 1997 en el King´s College Londres, 1997.

— y Gibson, B., «Altering the Sentencing Framework», *Criminal Law Review*, febrero de 1994, 101-109.

Audit Commission, *The Probation Service: Promoting Value for Money*, Londres, Audit Commission, 1989.

—, *Going Straight: Developing Good Practice in the Probation Service*, Londres, Audit Commission, 1991.

—, *Helping With Enquiries: Tackling Crime Effectively*, Londres, HMSO, 1993.

Austin, J., Clark, J., Hardyman, P. y Henry, D. A., «The Impact of "three strikes and you're out"», *Punishment & Society* (1999), vol 1, nº 2, 163-186.

Bailey, W., «Correctional Outcome: An Evaluation of 100 Reports», *Journal or Criminal Law, Criminology and Police Science* (junio de 1966), 153-160.

Baker, E., «From "Making Bad People Worse" to "Prison Works": Sentencing Policy in England and Wales in the 1990s», *Criminal Law Forum: An International Journal* (1996), 7 (3): 639-671.

Baldwin, P., *The Politics of Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge University Press, 1990.

Barlow, M. H., «Race and the Problem of Crime in Time and Newsweek Cover Stories, 1946 to 1995», *Social Justice* (1998), vol. 25, nº 2, 149-183.

Barry, K., «Chain Gangs», trabajo no publicado, 1998, (en colaboración con el autor).

Bauman, Z., *Legislators and Interpreters*, Oxford, Polity Press, 1987.

—, «The Social Uses of Law and Order», en D. Garland y J. R. Sparks (eds.), *Criminology and Social Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Bayer, R., «Crime, Punishment and the Decline of Liberal Optimism», en *Crime and Deliquency*, (abril 1981), 169-190.

Bayley, D. H., «The Police and Political Development in Europe», en C. Tilly (ed.), *The Formations of National States*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

—, *Patterns of Policing*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1985.
—, *Police for the Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.
— y Shearing, C. D., «The Future of Policing», *Law & Society Review* (1996), 30(3):585-606.
Bean, P. *Rehabilitation and Deviance*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1976.
—, *Punishment*, Londres, Mac Millan,1981.
Beck, A. y Willis, A., *Crime and Security: Managing the Risk to Safe ShoppingK*, Leicester, Perpetuity Press, 1995.
Beck, A. J., *Prison and Jail Inmates at Midyear 1999: Bureau of Justice Statistics Bulletin*, Washington DC: US Deparment of Justice, abril 2000.
Beck, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998.
Beckett, K., *Making Crime Pay*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.
— y Western, B., «Governing Social Marginality: Welfare, Incarceration and the Transformation of State Policy», en D. Garland (ed.), *Mass Imprisonment*, Londres: Sage, en prensa.
Beechey, V. y Perkins, T., *A Matter of Hours: Women, Part-Time Work and the Labor Market*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1987.
Bell, D., *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nueva York, Basic Books, 1976.
Bennett, T. H., *Tackling Fear of Crime: A Review of Policy Options*, Cambridge: Institute of Criminology, 1989.
—, *Evaluating Neighbourhood Watch*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
Bennett, W. J., Di Iulio, J. J., y Walters, J.P., *Body Count*, Nueva York, Simon & Schuster, 1996.
Berk, R. A. y Rossi, P. H., *Prison Reform and States Elites*, Cambridge, MA, Ballinger, 1977.
Best, J., «But Seriously Folks», en J. Hostein y G. Miller (eds.), *Reconsidering Social Contructionism*, Nueva York, Aldine de Gruyter, 1993.
—, *Random Violence: How We Talk About New Crimes and New Victims*, Berkeley, CA, University of California Press, 1999.
Beyleveld, D., *The Effectiveness of General Deterrents Against Crime*, Cambridge, Institute of Criminology, 1978.

Bishop, D., «Juvenile Offenders in the Criminal Justice System», *Crime & Justice*, vol. 27 (2000).
Blom-Cooper, L., *Progress in Penal Reform*, Oxford, Oxford University Press, 1974.
Blakeley, E. y Snider, M. G., *Fortress America*, Washington, Brookings Institute, 1997.
Blumstein, A., «Coherence, Coordination and Integration in the Administration of Criminal Justice», en J. Van Dijk *et. al.* (eds.), *Criminal Law in Action: An Overview of Current Issues in Western Societies*, Deventer, Kluwer, 1986.
— y Beck, A. J., «Population Growth in US Prisons 1980-1996», en M. Tonry y J. Petersilia (eds), *Prisons*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.
— y Cohen, J., «A Theory of the Stability of Punishment», *Journal of Criminology, Criminal Law and Police Science* (1973), 63(2), 198-207.
— y Nagin, D., (eds.), *Deterrence and Incapacitation: Estimating the Effects of Criminal Sanctions in Crime Rates*, Washington DC, National Academy of Sciences, 1978.
Book, A. S., «Shame on You: An Analysis of Modern Shame Punishment as an Alternative to Incarceration», *William and Mary Law Review* (1999), vol 40, 653-686.
Bottomley, A. K., *Crime and Penal Politics: The Criminologists'Dilemma*, Hull, Hull University Press, 1989.
— y Johnstone, J. G., «Labour´s Crime Policy in Context», *Policy Studies* (1998), vol 19, nº 3-4, 173-184.
Bottoms, A. E., «Introduction to the Coming Penal Crisis», en A. E. Bottoms y R. H. Preston (eds.), *The Coming Penal Crisis*, Edimburgh, Scottish Academic Press, 1980.
—, «Neglected Features of Contemporary Penal Systems», en D. Garland y P. Young (eds.), *The Power to Punish*, Aldershot, Gower, 1983.
—, «Limiting Prison Use: Esperience in England and Wales», *Howard Journal* (1987), vol 26, nº 3, 177-202.
—, «Intermediate Punishments and Modern Societies», ponencia presentada en la Reunion de la Sociedad Americana de Criminología, Miami, noviembre de 1994.
—, «The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing», en C. Clark y R. Morgan (eds.), *The Politics of Sentencig Reform*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

— y Stevenson, S., «"What Went Wrong?": Criminal Justice Policy in England and Wales, 1945-1970», en D. Downes (ed.), *Unravelling Criminal Justice*, Basingstoke, Mac Millan, 1992.
— y Wiles, P., «Crime and Insecurity in the City», en C. Fijnaut, J. Goethals, T. Peters y L. Walgrave (eds.) *Changes in Society, Crime , and Criminal Justice in Europe*, vol. 1, La Haya, Kuwer, 1995.
— y McWilliams, W., «A Non Treatment Paradigm for Probation Practice», *British Journal of Social Work* (1979), vol. 9: 159-202.
Bourdieu, P., «Social Space and Simbolic Power», *Sociological Theory*, 7(1), junio de 1989.
Boutellier, H. J., *Crime and Morality - The Significance of Criminal Justice in Post-modern Culture*, Dordrecht, Holanda, Kluwer Academic, 2000.
Bowe, W. J., Vandiver, M. y Dugan, P. H., «A New Look at Public Opinion on Capital Punishment: What Citizens and Legislators Prefer», *American Journal of Criminal Law,* (1994) 22:77.
Braithwaite, J. «Restorative Justice», en M. Tonry (ed.) *The Handbook of Crime and Punishment*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.
— y Mugford, S., «Conditions of Successful Degradation Ceremonies», *British Journal of Criminology* (1994), 34(2), 139-171.
Brewer, J., Lockhart, B. y Rodgers, P., *Crime in Ireland, 1945-1995: «Here Be Dragons»*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
Bright, J., *Turning the Tide: Crime, Community and Prevention*, Londres, Demos, 1997.
Brilliant, J., «The Modern Day Scarlet Letter: A Critical Analysis», *Duke Law Journal* (1989), 1357-1385.
Brint, S., *In an Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1994.
Brody, S., *The Effectiveness of Sentencing: A Review of the Literature,* Home Office Research Study, nº 35, Londres, Home Office, 1976.
Brownslee, I., *Community Punishment: A Critical* Introduction, Londres, Longman, 1998.
Bunzel, S., «The Probation Officer and the Federal Sentencing Guidelines: Strange Philosophical Bedfellows», *Yale Law Journal* (1994), 104-133.

Burrows, J., *Making Crime Prevention Pay: Iniciatives from Business,* Crime Prevention Unit Papers 27, Londres, Home Office, 1991.

— y Tarling, R., *Clearing Up Crime,* Home Office Research Study nº 73, Londres, Home Office, 1982.

Butler, T., y Savage, M. (eds.), *Social Change and the Middle Classes*, Londres, UCL Press Limited, 1995.

Camp, C. G., y Camp, G. M., (eds.), *The Corrections Yearbook 1998*, Middeltown, CN, Criminal Justice Institute, 1998.

Campbell, B., *Goliath: Britain´s Dangerous Places*, Londres, Methuen, 1993.

Caplow, T., y Simon, J., «Understanding Prison Policy and Population Trends», en M. Tonry y J. Petersilia (eds.), *Prisons*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.

Carlen, B., «Insecurity Complex», *California Lawyer* (junio 1998), 85.

Carney, F. L., *Criminality and its Treatment: The Patuxent Experience*, Malabar, FL, Krieger Publishing Co., 1989.

Castells, M., *The Rise of the Network Society,* Malden, Mass., Blackwell, 1996.

Cavadino, M. y Dignan, J., *The Penal System: An Introduction*, Londres, Sage, 1992.

Chernoff, H. A., Kelly, C. M. y Kroger, J. R., «The Politics of Crime», en *Harvard Journal of Legislation* (1996), vol. 33, 527-579.

Chomsky, N., *American Power and the New Mandarins*, Nueva York, Pantheon Books, 1969.

Christianson, S., *With Liberty for Some: 500 Years of Imprisonment in America*, Boston, Northeastern University Press, 1998.

Christie, N., «Conflicts as Property», *British Journal of Criminology* (1977), 1-15.

—, «Suitable Enemies», en H. Bianchi y R. Van Swaaningen (eds.), *Abolitionism: Towards a Non Represive Approach to* Crime, Amsterdam: Free University Press, 1986.

—, *Crime Control as an Industry: Towards Gulags Western Style,* 2ª ed., Londres, Routledge, 1994.

Christopherson, S., «The Fortress City: Privated Spaces, Consumer Citizenship», en A. Amin (ed.), *Post-Fordism: A Reader*, Oxford, Blackwell, 1994.

Clarke, M., «Citizanship, Community and the Management of Crime», *British Journal of Criminology* (1987), 27 (4): 384-400.

Clarke, R. V., «Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope», en M. Tonry y N. Morris (eds.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research* (1983), vol. 4, 225-226.

—, *Hot Products: Understanding, Anticipating and Reducing Demand for Stolen Goods,* Police Research Series Paper 112, Londres, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 1999.

— y Mayo Dehew, P., (eds.), *Designing Out Crime*, Londres, HMSO, 1980.

— y Cornish, D., «Introduction», a R. V. Clarke y D. Cornish (eds.), *The Reason Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*, Nueva York, Springer-Verlag, 1986.

— y Heal, K. H., «Police Effectiveness in Dealing With Crime: Some Current British Research», en *The Police Journal* (1979), vol. 52, 24-41.

Clear, T. R. y Braga, A. A., «Community Corrections», en J. Q. Wilson y J. Petersilia (eds.), *Crime*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1995), 421-444.

Cloward, R. A. y Ohlin, L. E., *Deliquency and Opportunity*, Nueva York, Free Press, 1960.

Cohen, A., *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*, Nueva York, Free Press, 1955.

Cohen, L. E. y Cantor, D., «The Determinants of Larceny in the United Status: Life Style and Demographic Factors Associated with the Probability of Victimization», *Journal of Research in Crime and Deliquency* (1981), vol. 18, 113-127.

— y Felson, M., «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach», *American Sociological Review* (1979), vol. 44, ed.4, 588-608.

Cohen, P., «Policing the Working Class City», en R. Fine, *et al.* (eds.), *Capitalism and the Rule of Law*, Londres: Hutchinson, 1979.

Cohen, S., «It's All Right for You to Talk: Political and Social Manifestoes for Social Work Action», en R. Bailey y M. Brake (eds.), *Radical Social Work*, Londres, Edward Arnold, 1975, 76-95.

—, *Visions of Social Control*, Cambridge, Polity, 1985.

— y Taylor, L., *Prison Secrets*, Londres, NCCL, 1978.

Colquhoun, P., *Treatise on the Police of the Metropolis Explaning*

the Various Crimes and Misdemeanours Wich are at Present Felt as a Pressure upon the Community, and Suggesting Remedies for their Prevention, by a Magistrate, 2ª ed. (1ª ed. 1795), Londres: H. Fry para C. Dilly, 1796.

Commission on Social Justice, *Social Justice: Strategies for Nacional Renewal*, Londres, Vintage, 1994.

Commissioner of the Police of the Metropolis, *Report for the Year 1986*, Cm. 158, Londres: HMSO, 1987.

Conklin, W., *The Impact of Crime*, Nueva York, Mac Millan, 1975.

Conservative Party, *Crime Knows No* Boundaries, Londres: Conservaty Party Central Office, 1966.

Cook, P. J., y Moore, M. H., «Gun Control», en J. Q. Wilson y J. Petersilia (eds.), *Crime*, San Francisco, ICS Press, 1995.

Cornish, D. y Clarke, R., «Introduction» a R. V. Clarke y D. Cornish (eds.), *The Reason Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*, Nueva York, Springer-Verlag, 1986.

Crawford, A., *The Local Governance of Crime*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

—, *Crime Prevention & Community Safety: Politics & Pratices*, Londres, Longman, 1998.

Criminal Justice Newsletter (15 de junio de 1994), vol. 25, nº 12.

Criminal Justice Newsletter (1 de noviembre de 1994), «ACA Says Crime Bill Focuses Too Much on Incarceration», vol. 25, nº 21.

Criminal Justice Newsletter (15 de julio 1993), «30 Organizations Call for Shift in Criminal Justice Policy», vol 24, nº 14.

Criminal Justice Newsletter (15 de diciembre de 1998), vol. 29, nº 24.

Critchley, T. A., *A History of Police in England and Wales*, 2ª ed., Londres, Home Office, 1978.

Croft, J., *Research in Criminal Justice*, Home Office Research Study, nº 44, Londres, Home Office, 1978.

—, *Managing Criminological Research*, Home Office Research Study, nº 69, Londres, Home Office, 1981.

Crompton, R., *Women and Work in Modern Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

Cronin, T. E., Cronin T. Z., y Milakowich, M. E., *U.S. v. Crime in the Streets*, Bloomington, Indiana University Press, 1981.

Currie, E., Reseña de Taylor *et al.*: «The New Criminology», en *Crime and Social Justice,* vol. 2 (otoño/invierno 1974), 109-113.

Cutler, T., Williams, K. y Williams, J., *Keynes, Beveridge and Beyond*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1986.

Danziger, S. y Gottschalk, P., *America Unequal*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.

Davis, K. C., *Discretionary Justice*, Urbana, University of Illinois, 1969.

Davis, M., *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*, Londres, Vintage, 1990.

—, «Beyond Blade Runner: Urban Control - The Ecology of Fear», *Open Magazine Pamphlet Series*, n°23, Los Angeles, Open Media, 1992.

Dean, H. y Taylor-Gooby, P., *Dependency Culture: The Explosion of a Myth*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992.

Dean, M., *Critical Effective Histories: Foucault´s Methods and Historical Sociology*, Londres, Routledge, 1994.

Dennis, N., *Rising Crime and the Dismembered Family*, Londres, IEA Health and Welfare Unit, 1993.

—, *The Invention of Permanent Poverty*, Londres, IEA Health and Welfare Unit,1997.

Denno, D., «Life Before the Modern Sex Offender Statutes», *Northwestern University Law Review* (1998), vol. 92, n° 4, 1317-1414.

De Swaan, A., «Emotion in Their Social Matrix: The Politics of Agoraphobia», *The Management of Normality*, Londres, Routledge, 1990.

Digby, A., *British Welfare Policy: Workhouse to Workfare*, Londres, Faber and Faber, 1989.

Di Iulio, J. J. Jr., «Let'em Rot», *The Wall Street Journal*, 26 de enero de 1994, A 14.

—, «Two Million Prisoners are Enough», *The Wall Street Journal*, 12 de marzo de 1999, A 14.

Dijk, J. J. M. van, «Understanding Crime Rates: On the Interactions Between the Rational Choices of Victims and Offenders», *British Journal of criminology* (1994), 34 (2): 105-121.

Ditchfield, J., *Police Cautioning in England and Wales*, Home Office Research Study n° 37, Londres, Home Office, 1976.

Donzelot, J., *The Policing of Families*, Londres, Hutcheson, 1987.

Donzinger, S., (ed.), *The Real War on Crime*, Nueva York, Harper Perennial, 1996.

Douglas, M., *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, Londres, Routledge, 1992.

Downes, D., *The Delinquent Solution*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1966.

—, «Thoughing it Out: From Labour Opposition to Labour Government», *Policy Studies* (1998), 19 (3/4).

— y Morgan, R., «"Hostages to Fortune?" The Politics of Law Order in Post-War Britain», en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

Du Bow, F., McCabe, E. y Kaplan G., *Reactions to Crime : A Critical Review of the Literature*, Washington, DC, National Institute of Law Enforcement, US Department of Justice, 1979.

Duclos, D., *The Werewolf Complex: America's Fascination with Violence*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.

Duff, P. y Hutton, N. (eds.), *Criminal Justice in Scotland*, Aldershot, Ashgate, 1999.

Duff, R. A., «Penal Communications: Recent work in the Philosophy of Punishment», *Crime and Justice. An Annual Review of Research* (1995), vol. 20.

Dunbar, I. y Langdon, I., *Though Justice*, Londres, Blackstone, 1998.

Durkheim, E., *The Division of Labor*, Nueva York, Free Press, 1933. [Trad. Castellana: *La división del trabajo social*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1985.]

—, *Professional Ethics and Civic Morals*, Londres, Routledge, 1992.

Earls, F. J. y Reiss, A. J., *Breaking the Cycle: Predicting and Preventing* Crime, National Institute of Justice, US Dept. of Justice, 1994.

Edsall, T. B. con Edsall, M. D., *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights and Taxes on America Politics*, Nueva York, Norton, 1991.

Ehrenreich, B., *Fear of Falling: The Inner Life of the Middle Class*, Nueva York, Perennial, 1989.

Ekblom, P., «The Conjuction of Criminal Opportunity», en K. Pease *et al.* (ed.), *Key Issues in Crime Prevention*, Londres, Institute for Public Policy Research (en prensa).

Elias, N., *The Civilizing Process: Volume 1 The History of Manners*, Oxford, Blackwell, 1978, edición original 1939.

—, *The Civilizing Process: Volume 2. State Formation and Civilization*, Oxford, Blackwell, 1982, edición original 1939. [Trad. Castellana: *El proceso de la civilización*, Madrid, F.C.E., 1988.]

— y Scotson, J., *The Established and the Outsiders*, Londres, Cass, 1965.

Elias, R., *Victims Still: the Political Manipulation of Crime Victims*, Newbury Park, Sage Publications, 1993.
Ellickson, R. C., «Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning», *Yale Law Journal* (1996), 105: 1165.
Ellsworth, P. B. y Gross, S. R., «Hardening of the Attitudes: Americans' Views on the Death Penalty», *Journal of Social Issues* (1994), vol. 50, nº 2, 19-52.
Emsley, C., «The History of Crime and Crime Control Institutions», en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, 2ª. ed., Oxford, Oxford University Press, 1997.
Engstad, R. V. y Evans, J. L., «Responsability, Competence and Police Effectiveness in Crime Control», en R. Clarke y M Hough (eds.), *The Effectiveness of Policing*, Aldershot, Gower, 1980.
Ericson, R., Barankek, P. y Chan, J., *Representing Order: Crime, Law and Justice in the News Media*, Buckingham, Open University Press, 1991.
Ericson, R y Haggerty, K., *Policing the Risk Society*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.
Esping-Anderson, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity, 1990.
Ewald, F., *L'Etat Providence*, Paris, B. Grasset, 1986.
Farrinton, D. P., *Understanding and Preventing Youth Crime*, York, J. Rowntree Foundation, 1996.
Federal Sentencing Reporter, *Sentencing in England: The Rise or Populist Punishment,* Vera Institute of Justice, California, University of California Press, 1998.
Feeley, M. y Sarat, A., *The Policy Dilemma*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1980.
— y Simon, J., «The New Penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications», *Criminology* (1992), vol 30, nº 4, 449-474.
Feld, B., *Bad Kids*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.
Feldson, M., *Crime and Everyday Life*, 2ª ed., Thousand Oaks, CA, Pine Forge Press, 1998.
Feldson, M., y Clarke, R. V. (eds.), *Business and Crime Prevention*, Monsey, NY, Criminal Justice Press, 1997.
— y Cohen, L., «Human Ecology and Crime: A Routine Activity Approach», *Human Ecology* (1980), vol. 8, nº 4, 389-406.

— y Gottfredson, M., «Social Indicators of Adolescent Acrivities Near Peers and Parents», *Journal of Marriage and the Family,* agosto de 1984, 709-715.

Fessenden, F. y Rohde D., «Dismissed by Prosecutors Before Reaching Court, Flawed Arrests Rise in Nueva York City», *New York Times*, 23 de agosto de 1999.

Fine, G. A., «Scandal, Social Conditions and the Creation of Public Attention», en *Social Problems* (1997), vol. 44, n° 3, 297-323.

Finn, P., «No-Frills Prisons and Jails: A Movement in Flux», *Federal Probation,* vol. 60 (septiembre de 1996), 35-44.

—, *Sex Offender Community Notification*, Washington DC, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, 1997.

Fishman, R., *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*, Nueva York, Basic Books, 1987.

Flanagan, T. J. y Longmire, D. R., *Americans View Crime and Justice: A National Public Opinion Survey,* Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1996.

— y Maguire, K., *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*, Washington DC, Goverment Printing Office, 1994.

Fogel, D., *We Are the Living Proof...the Justice Model of Corrections*, Cincinnati, Anderson Publisher, 1975.

Folkard, M. S., *Intensive Matched Probation and After-Care Treatment Home Office Research Study*, n° 24, Londres, HMSO, 1974.

Foucault, M., *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Londres, Allen Lane, 1977. [Trad. castellana: *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*, Madrid, Siglo XXI, 2000.]

—, «Structuralism and Post-Structuralism: An Interview With Michel Foucault» (con G. Raulet), *Telos*, n° 55, primavera 1983, 195-211.

—, «Preface» to *The History of Sexuality*, volume II, en Rabinow (ed.), *The Foucault Reader*, Nueva York, Pantheon, 1984.

—, «Governmentality» en Burchell *et al.* (eds.), *The Foucault Effect*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.

Fowles, A. J., «Monitoring Ependiture on the Criminal Justice System: The Search for Control», *The Howard Journal* (1990), 29 (2): 82-100.

Frankel, M., *Criminal Sentences: Law Without Order*, Nueva York, Hill and Wang, 1973.

Friedman, L., *Crime and Punishment in American History*, Nueva York, Basic Books, 1993.

Fukuyama, F., *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Nueva York, The Free Press, 1999. [Trad. castellana: *La gran rupture*, Barcelona, Ediciones B, 2000.]

Gaes, G., «Correctional Treatment», en M. Tonry (ed.), *The Handbook of Crime and Punishment*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.

Galbraith, A., *The culture of Contentment*, Londres, Sinclair Stevenson, 1992. [Trad. castellana: *La cultura de la satisfacción*, Barcelona, Ariel, 2000.]

—, *The Affluent Society*, Boston, Houghton Mifflin, 1998. [Trad. castellana: *La sociedad opulenta*, Madrid, Altaya, 1999.]

Gamble, A., *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*, Basingstoke, MacMillan, 1988.

Gans, H., *The War Against the Poor: The Underclass and Antipoverty Policy*, Nueva York, Basis Books, 1995.

Garland, D., *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*, Aldershot, Gower, 1985.

—, «The Criminal and his Science», *British Journal of Criminology* (1985), vol. 25, n° 2, 109-137.

—, *Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory*, Oxford, Clarenon Press, 1990.

—, «Criminological Knowledge and its Relation to Power: Foucault´s Genealogy and Criminology Today», en *British Journal of Criminology* (1992), vol. 32, n° 4, 403-422.

—, «Of Crime and Criminals: The Development of Criminology in Britain», en *The Oxford Handbook of Criminology*, ed. M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner, Oxford, Clarendon Press, 1994.

—, «Penal Modernism and Postmodernism», en T. Blomberg y S. Cohen (eds.), *Punishment and Social Control*, Nueva York, Aldine de Gruyter, 1995.

—, «The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society», *The British Journal of Criminology* (1996), 36 (4): 445-471.

—, «Governmentality and the Problem of Crime: Foucault, Ciminology, Sociology», *Theoretical Criminology* (1997), vol. 1, n° 2, 173-214.

— (ed.), *Mass Imprisonment in the USA: Social Causes and Consequences*, Londres, Sage (en prensa).

Garofalo, J., «The Fear of Crime: Causes and Consequences», *The Journal of Criminal Law & Criminology* (1981), vol. 72, nº 2, 839-857.
Gatrell, V. A. C., «The Decline of Theft and Violence in Victorian and Edwardian England», en V. A. C. Gatrell, B. Lenman y G. Parker (eds.), *Crime and the Law*, Londres, Europa Publications Ltd, 1980.
—, «Crime, Authority and the Policeman-State», en F.M. L. Thompson (ed.), *Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. 3: *Social Agencies and Institutions*, Cambridge, Cabridge University Press, 1992.
Gaubatz, K. T., *Crime in the Public Mind*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press, 1995.
Gelsthorpe, L. y Morris, A., «Juvenile Justice 1945-1992», en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, 1994.
Genders, E. y Player, E., *Grendon: A Study of a Therapeutic Prison*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
Gendreau, P. y Ross, R., «Reivindication of Rehabilitation: Evidence from the 1980s», *Justice Quarterly* (1987), vol. 4, nº 3, 349-407.
Giddens A., *The Constitution of Modernity*, Oxford, Polity Press, 1984.
—, *The Consequences of Modernity*, Oxford, Polity Press, 1990. [Trad. catellana: *Las consecuencias de la* modernidad, Madrid, Alianza, 1997.]
Gilens, M., *Why Americans Hate Welfare*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999.
Gilling, D., «Crime Prevention Discourses and the Multi-Agency Approach», *International Journal of the Sociology of Law* (1993), vol. 21, 145-157.
—, *Crime Prention: Theory, Polcy and Politics*, Londres, UCL Press, 1997.
Girling, E., Loader, I. y Sparks, J. R., *Crime and Social Order in Middle England*, Londres, Routledge, 2000.
Gitlin, T., *The Sixties: Years of Hope, Days of Rage*, Nueva York, Bantam Books, 1987.
—, *The Twilight of Common Dreams: Why America is Wracked by culture Wars*, Nueva York, Metropolitan Books, 1995.
Glazer, N., «Towards a Self- Service Society», *Public Interest* (1987), nº 70, 66-90.

—, *The Limits of Social Policy*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1988.
Goffman, E., *Asylums*, Harmondworth, Penguin Books, 1968.
—, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Harmondsworth, Penguin Books, 1969. [Trad. castellana: *Presentación de la persona en la vida cotidiana*, Madrid, Martínez de Murguía, 1987.]«
Goldstein, H., «Improving policing: A problem oriented approach», *Crime and Deliquency* (1979), vol. 25, 236-258.
—, *Problem-Oriented Policing* , Nueva York, Mc Graw Hill, 1990.
Goldstein, J. (ed.), *Foucault and the Writing of History*, Oxford, Blackwell, 1994.
Goldthorpe, J., Lockwood, D., Bechhofer, F. y Platt, J., *The Affluent Worker in the Class Structure*, Londres, Cambridge University Press, 1969.
Goode, E., «Round up the Usual Suspects: Crime, Deviance, and the Limits of Contructionism», *The American Sociologist* (1994), vol. 25, 90-104.
Goodin, R. E. y Le Grad, J. (eds.), *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*, Londres, Allen Unwin, 1987.
Gordon, D., *The Justice Juggernaut: Fighting Street Crime, controlling Citiens*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1991.
Gottfredson, M. y Hirschi, T., *A General Theory of Crime*, Stanford, Stanford University Press, 1990.
Grabowsky, P. N., «Law Enforcement and the Citizen: Non-Governmental Participants in Crime Prevention and Control», *Policing and Society* (1992), vol. 2, 249-271.
Greenberg, D. y Humpries, D., «The Co-Optation of Fixed Sentencing Reform», *Crime and Deliquency* (1980), vol.26, 205-225.
Griffin, T. (ed.), *Social Trends*, Londres, HMSO, 1991.
Gunn, J., Maden, A. y Swinton, M., *Mentally Disored Prisoners*, Londres, Institue of Psychiatry, 1991.
Gurr, T. R., «Historical trends in Violent Crime: Europe and the United States», en T. Gurrr (ed.), *Violence in America*, vol 1: *The History of Crime*, Beverly Hills CA, Sage, 1989.
Hacker, A., *Two Nations: Black and White, Separate, Hostile, Unequal*, Nueva York, Ballantine Books, 1992.

Hale C., «Fear of Crime: a Review of the Literature», *International Review of Victimology* (1996), vol. 4, 79- 150.

Hall, P., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press, 1986.

Hall, S., *The Hard Road to Renewal*, Londres, Verso, 1988.

—, Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J. y Roberts, B., *Policing the Crisis: Mugging the State and Law and Order*, Londres, Mac Millan, 1978.

Harcourt, B., «Reflecting on the Subject: A Critique of the Social Influence Conception of Deterrence, the Broken Windows Theory, and Order-Maintenance Policing New York Style», *Michigan Law Review*, vol. 97, nº 2, noviembre de 1998.

Harding, R., «Private Prisons» en M. Tonry (ed.) *The Handbook of Crime and Punishment*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.

Hart, H. L. A., «Prolegemenon to the Principles of Punishment», en H. L. A. Hart, *Punishment and Responsability*, Oxford, Oxford University Press, 1968.

Harvey, D., *The Condition of Post-Modernity: A Inquiry into the Origins of Social Change*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.

Hay, C., «Movilization Through Interpellation: James Bulger, Juvenile Crime and the Construction of a Moral Panic», *Social and Legal Studies* (1995), 4 (2).

Heal, K., Tarling, R. y Burrows, J. (eds.), *Policing Today*, Londres, Home Office, 1985.

— y Laycock, G., «Principles, Issues and Further Action», en K. Heal y G. Laycock (eds.), *Situational Crime Prevention: From the Theory to Practice*, Londres, HMSO, 1986.

Heath, J., *Eighteenth Century Penal Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1963.

Hebenton, B. y Thomas, T., «Sexual Offenders in the Community: Reflections on Problems of Law, Community and Risk Management in the U.S.A., England and Wales», *International Journal of the Sociology of Law* (1996), 24: 427-443.

Her Majestry's Prison Department, *Report of the Work of the Prison Department 1981*, Londres, HMSO, 1982.

Her Majestry´s Prison Sevice, *Audit of Prison Resources*, Londres, HMSO, 1996.

—, *Framework Document*, Londres, HM Prison Service, 1999.

Hernandez, D. y Myers, D. E., «Revolutions in Children's Lives»,

en A. Skolnick y J. Scolnick (eds.), *Family in Transition*, 10ª ed., Nueva York, Longman, 1999.
Hess, L., «Changing Family Patterns in Western Europe», en M. Rutter y D. J. Smith (eds.), *Psycho-Social Disorders in Young People*, Londres, Wiley, 1995., 104-193.
Hewitt, P., *About Time: The Revolution in Work and Family Life*, Londres, Institute of Public Policy Research, 1993.
Heydebrand, W. y Seron, C., *Rationalizing Justice: The Political Economy of the Federal District Courts*, Albany, NY, SUNY Press, 1990.
Hill, M., *The Policy Process in the Modern State*, 3ª ed., Londres, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997.
Himmelfarb, G., *The De-moralization of Society: From Victorian Virtues to Modern Values*, Londres, IEA Health and Welfare Unit, 1995.
—, «Preface» para D. Anderson (ed.), *This Will Hurt: The Restoration of Virtue and Civic Order*, Londres, Social Affairs Unit, 1995.
Hindelang, M. J., Gottfredson, M.R. y Garofao, J., *Victims of Personal Crime: An Empirical foundation for a theory fo Victimization*, Cambridge, MA, Ballinger, 1978.
Hirschi, T., *Causes of Deliquency*, Berkeley, University of California Press, 1969.
Hirschman, A., *The Rethoric of Reaction*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1991.
Hirst, P., «The Genesis of the Social», *Power and Politics* (1980), 3:67-84.
—, *After Thatcher*, Londres, Collins, 1989.
Hirst, P., «The Concept of Punishment», en R. A Duff y D. Garland (eds.), *A Reader of Punishment*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
—, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Oxford, Polity Press, 1994.
—, «Statism, Pluralism and Social Control», en D. Garland y J. R. Sparks (eds.), *Criminology and Social Theory*, Oxford, Polity Press, 2000.
Hobbes, T., *Leviathan*, Londres: J. M. Dent, edición original 1651. [Trad. Casstellana: *Leviathan*, Madrid, Alianza, 1996.]
Hobsbawm, E., *Age of Extremes: The Short Twentieth Century*, Londres, Michael Joseph, 1994. [Trad. catellana: *Historia del siglo xx: 1914-1991*, Barcelona, Crítica, 2003.]

Hochschild, A. R., *The Time Bind: When Work Becomes Home and Home Becomes Work*, Nueva York, Metropolitan Books, 1997.
Hogg, R. y Brown, D., *Rethinking Law and Order*, Annandale, NSW, Pluto Press, 1998.
Holmwood, J., «The Americanization of British Social Policy» (en línea con el autor).
Home Office, *Prison and Borstals: England and Wales*, Londres, Home Office, 1950.
—, *Penal Practice in a Changing Society*, Londres, HMSO, 1959.
—, *The War Against Crime*, Londres, HMSO, 1964.
—, *A Review of Criminal Justice Policy 1976*, Londres, HMSO, 1977.
—, *Report of the Commite of Inquiry into the UK Prisons Services* (Reporte de mayo, Cmnd 7673), Londres, HMSO, 1979.
— y otros, *Crime Prevention*, Circular 8/1984, Londres, HMSO, 1984.
—, *Criminal Justice: A Working Paper*, Londres, HMSO, 1986.
—, Memo dirigido al Jefe de Oficiales de Probation de Inglaterra y Gales, *Takling Offending: An Action Plan*, 17 de agosto de 1988.
—, *Punishment, Custody and the Community*, Londres, HMSO, 1988.
—, *Crime, Justice and Protecting the Public*, Londres, HMSO, 1990.
—, *A Practical Guide for Crime Prevention for Local Partnerships*, Londres, HMSO, 1993.
—, *Partners Against Crime*, circular, Londres, Home Office Public Relations Branch, 1994.
—, *Criminal Statistisc for England and Wales*, Londres, HMSO, 1988.
—, *Guidance on Satutory Cime and Disorder Partnerships* (1998).
—, *Digest 4: Information on the Criminal Justice System*, ed. G. C. Barclay y C. Travers, Londres, Home Office, 1999.
Hood, R., *Tolerance and the Tariff: Some Reflections on Fixing the Time Prisoners Serve in Custody*, Londres, NACRO, 1974.
— y Shute, S., «Protecting the Public: Automatic Life Sentences, Parole, and High Risk Offenders», *Criminal Law Review*, noviembre de 1996, 788-800.
Hope, T., Reseña de libro, *British Journal of Criminology* (1997), vol. 37, nº 1, 151-153.

Hopkins, J., «Social Work Through the Looking Glass», en J. Parton (ed.), *Social Theory, Social Change and Social Work*, Londres, Routledge, 1996.
Hough, M., *Anxiety About Crime: Findings From the 1994 British Crime Survey*, Londres, Home Office, 1995.
—, Clarke, R. y Mayhew, P., «Introduction» a R. Clarke y P. Mayhew, *Designing Out Crime*, Londres, HMSO, 1980.
— y Moxon, D., «Dealing with Offenders: Popular Oinion and the Views of Victims», en *The Howard Journal* (1985), vol. 24, nº 3, 160-175.
— y Roberts, J., *Attitudes to Punishment: Findings from the British 1996 Crime Survey*, Londres, Home Office, 1998.
—, «Sentencing Trends in Britain: Public Knowledge and Public Opinion´, *Punishment & Society: the International Journal of Penology* (1999), 1 (1).
Howard, C., *The Hiden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
Howard League, *Whose Discretion? Fairness and Flexibility in the Penal System*, Londres: Howard League for Penal Reform, 1975.
Howard, M., *Speech by the Rt. Hon Michel Howard QC MP, the Home Secretary, to the 110th Conservative Party Conference*, 6 de octubre de 1993, Londres, Conservative Party Central Office.
Hudson, J. y Galaway, B. (eds.), *Restorative Justice: International Perspectives*, Monsey, NY, Willow Tree Publ., 1996.
Hussey, F., «Just Deserts and Determinate Sentencing: Impact on the Rehabilitation Ideal», *The Prison Journal* (1980), vol LIX, nº 2 (otoño-invierno), 36-47.
Hutton, W., *The State We're In*, Londres, Jonathan Cape, 1995.
Ignatief, M., *A Just Measure of Pain*, Londres, Mac Millan, 1978.
—, «Citizenship and Moreal Narcissism», *The Political Quarterly* (1988), vol.59.
Jackson, K. T., *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 1985.
Jacob, H., *The Frustration of Policy*, Boston, Little, Brown and Co, 1984.
Jacobs, J. B., *Stateville: The Penitentiary in Mass Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1977.

—, «The Prisoners. Right Movements and its Impacts, 1960-1980», en N. Morris y M. Tonry (eds.) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.

Jacobs, M. D., *Screwing the System and Making it Work: Juvenille Justice in the No- Fault Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1990.

James, A. y Raine, J., *The New Politics of Criminal Justice*, Londres, Longman, 1998.

Jenks, C., *Rethinking Social Policy: Race, Poverty, and the Underclass*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1992.

—, *The Homeless*, Cambridge, MA y Londres, Harvard University Press, 1994.

— y Peterson, P. E., (eds.), *The Urban Underclass*, Washington, DC, The Brookings Institute, 1991.

Jennings, A. F., «More resounding silence», en *New Law Journal* (1999), vol 149, n° 6899, 1180.

Johnson, D. B., *National Party Platforms*, vol. II, 1960-1976, Urbana, University of Illinois Press, 1978.

Johnston, L., *The Rebirth of Private Policing*, Londres, Routledge, 1992.

Johnstone, G. y Bottomley, K., «Introduction: Labour´s Crime Policy in Context», *Policy Studies* (1998), vol. 19, n° 3/4.

Jones, C., «Auditing Criminal Justice», *British Journal of Criminology* (1993), vol. 33, n° 2, 187-202.

Jones, T., y Newburn, T., *Private Security and Public Policing*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

— y Smith, D. J., *Democracy and Policing*, Londres, Policy Studies Institute, 1997.

Kaminer, W., *It's All the Rage: Crime and Culture*, Nueva York, Addison-Wesley, 1995.

Karp, D. R. (ed.), *Community Justice: An Emerging Field*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 1998.

Karp, D. R., «The Judicial and Judicious Use of Shame Penalties», *Crime and Deliquency* (1998), 44, 227-294.

Katz, M. B., *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*, Nueva York, Pantheon, 1989.

—, *Improving Poor People*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995.

Keat, R. y Abercrombie, N. (eds.), *Enterprise Culture*, Londres, Routledge, 1991.

Kelling, G. L., Pate, T., Dieckman, D. y Brown, C. E., *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*, Washington DC, Police Foundation, 1974.

— y Coles, C. M., *Fixing Broken Windows*, Nueva York, The Free Press, 1996.

Kemshall, H., «Risk in Probation Practice: The Hazards and Dangers of Supervision», *Probation Journal*, vol 42, nº 2 (junio de 1995), 67-71.

—, *Risk in Probation Practice*, Aldershot, Ashgate, 1998.

Kennedy, D. J., «Residencial Associations as State Actors: Regulating the Impact of Gated Communities on Nommembers», *Yale Law Journal* (1995) vol. 105, 761-793.

Kilbradon, Lord, *Children and young Persons in Scotland*, The Kilbradon Report, (Cmnd 2306), Edinburgh, HMSO, 1964.

King, R. D., «The Rise and Fall of Supermax: An American Solution in Search of a Problem?», *Punishment & Society* (1999), vol.1 nº 2.

— y McDermott, K., *The State of Our Prisons*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Kittrie, N. N., *The Right to be Different: Deviance and Enforced Therapy*, Baltimore y Londres, The Johns Hpkins Press, 1971.

Kleinig, J., *Punishment and Desert*, The Hague: Martin Nijhoff, 1973.

Knemeyer, F. L., «Polizei», *Economy and Society* (1980), 9:2, 172-196.

Kooiman, J., *Modern Governance: New Social- Governmental Interactions*, Londres, Sage, 1993.

Krahn, H. y Kennedy, L. W., «Producing Personal Safety: The Effects of Crime Rates, Police force Size, and Fear of Crime», *Criminology* (1985) vol. 23, nº 4, 697-710.

Kurki, L., *Incorporating Restorative and Community Justice Iniciatives into American Sentencig and Correcions*, Research in Brief, nº3, Washington DC, US Department of Justice, 1999.

—, «Restorative and Community Justice in the United States», *Crime and Justice* vol. 27, 2000.

Labour Party, *Crime: A Challenge to Us All*, The Longford Report, Londres, Labour Party, 1964.

—, *Everyone´s a Victim*, 28 de marzo, Londres, Central Office, 1995.

Lacey, N., «Government as Manager, Citizen as Consumer: The Case of the Criminal Justice Act of 1991», *The Modern Law Review* (1994) 57: 534-554.

La Free, G., *Losing Legitimacy: Street Crime and the Decline of Social Institutions in America*, Boulder, CO, Westview, 1998.

Lane, R., «Urban Police and Crime in Nineteenth Century America», en *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 2 (1980).

—, *Murder in America*, Columbus, OH, Ohio State University Press, 1997.

Lagan, P. A. y Farrington, D. P., «Crime and Justice in the United States and in England and Wales, 1981-96», *Bureau of Justice Statistics Executive Summary*, Washington DC, US Department of Justice, Bureau of Justice Statistics 1998.

Langbein, J., *Torture and the Law of Proof*, Chicago, University of Chicago Press, 1976.

Lash, S. y Urry, J., *The End of Organised Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1987.

Laycock, G. y Heal, K., «Crime Prevention; The British Experience», en D. J. Evans y D. T. Herbert (eds.), *The Geography of Crime*, Londres, Demos, 1996.

Leadbetter, C., *The Self-Policing Society*, Londres, Demos, 1996.

Learmont, Sir J., Review of Prison Service Security in Englan and Wales (Cm 3020), Londres, HMSO, 1995.

Lewis, C. S., «The Humanitarian Theory of Punishment», *Res Judicatae* (1953), vol. 6.

Lewis, D., *Hidden Agendas: Politics, Law and Disorder*, Londres, Hamish Hamilton, 1997.

Liebman, J., Fagan, J. y West, V., *A Broken System: Error Rates in Capital Cases*, 1973-1995, Nueva York, the Justice Project, 2000.

Lilly, J. R. y Knepper, P., «The Corrections-Comercial Complex», *Crime & Deliquency* (1993), vol. 39 nº 2, 150-166.

Lipton, D., Martinson, R., y Wilks, J., *The Effectiveness of Correctional Treatment*, Nueva York, Praeger, 1975.

Lockwood, D., «Social Integration and System Integration», en Lockwood, *Solidarity and Schism*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

Linch, J., «Crime in International Perspective», en J.Q. Wilson y J. Petersilia (eds.), *Crime*, San Francisco, CA, Institute of Contemporary Sudies, 1995, 11-39.

McAra, L., «The Politics of Penality: An Overview of the Development of Penal Policy in Scotland», en P. Duff y N. Hutton (eds.), *Criminal Justice in Scotland*, Aldershot, Ashgate, 1999, 355-380.

McDonald, R. (ed.), *Youth, «the Underclass» and Social Exclusion*, Londres, Routledge, 1997.

McGuire, J., «Reducing Re-Offending: Research Findings and Guidelines for Practice», ponencia presentada en la Conferencia de la Liga Howard, Londres, 1994.

—, *What Works? Reducing Reoffending*, Nueva York, Wiley 1995.

McKelvey, B., *American Prisons: A History of Good Intentios* (edición original 1936), Montclair, NJ, Patterson Smith, 1979.

McMullan, J. L., «The Arresting Eye: Discourse, Surveillance and Disciplinary Administration in Early English Police Thinking», en *Social & Legal Studies* (1998), 7: 97-128.

Madriz, E., *Nothing Bad Happens to Good Girls: Fear of Crime in Women's Lives*, Berkeley, CA, University of California Press, 1997.

Magnet, M., *The Dream and the Nightmare: The Sixties Legacy to the Underclass*, Nueva York, Encounter Books, 1993.

Maguire, K. y Pastore, A., *Sourcebook of Criminal Justice Statistics 1998*, Washington DC, Bureau of Justice Statistics, 1999.

Maguire, M., Vagg, J., y Morgan, R. (eds.), *Accountability and Prisons*, Londres, Tavistock, 1985.

Maguire, M., «The Needs and Rights of Victims», en M Tonry (ed.), *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 14 , Chicago, University of Chicago Press, 1991), 363-433.

Manning, P. K., *Police Work: The Social Organization of Policing*, 2ª ed., Illinois, Waveland Press, Inc., 1997.

Markin, D., Reseña de «Reading the Holocaust», de Inga Clendinnen, en *The New York Times Book Review* (11 de abril 1999), 17.

Marshall, T. H., «Citizenship and Social Class», en T. H. Marshall, *Sociology at the Crossroads*, Londres, Heinemann, 1963.

Martinson, R. L., «What Works? - Questions and Answers About Prison Reform», *The Public Interest* (1974), vol. 35, 22-54.

—, «New Findings, New Views: A Note of Caution Regarding Sentencing Reform», *Hofstra Law Review* (1979), vol 7, 242-258.

Marx, K. y Engels, F., *The Communist Manifesto*, Nueva York, Verso, 1998, (edición original 1848).

Massey, D. S. y Denton, N. A., *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1993.

Mathiesen, T., *The Politics of Abolition*, Londres, Martin Robertson, 1974.
Matza, D., *Deliquency and Drift*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1964.
Mauer, M., *Americans Behind Bars: The International Use of Incarceration*, 1995, Washington, DC, The Sentencing Project, 1996.
—, *Race to Incarcerate*, Nueva York, The New Press, 1999.
Maxfield, M., *Fear of Crime in England and Wales*, Londres, HMSO, 1984.
—, «Lifestyle and Routine Activities Theories or Crime: Empirical Studies of Victimization, Deliquency and Offender Decision-Making», *Journal of Quantitative Criminology* (1987), vol. 3, nº 4, 275-282.
Mead, L. M., *The New Politics of Poverty: The Nonworking Poor in America*, Nueva York, Basic Books, 1992.
Merton, R. K., «Social Structure and Anomie», en R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, ed. rev., Nueva York, Free Press, 1968.
—, *Sociological Ambivalence and Other Essays*, Nueva York, The Free Press, 1976.
Messinger, K., *The Crime of Punishment*, Nueva York, Viking, 1968.
Meyrowitz, J., *No Sense of Place*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1985.
Milbrand, R., «A State of De-Subordination», *British Journal of Sociology* (1978), 29 (4): 399-409.
Miller, M., «Cells vs. Cops vs. Classrooms», en L. Friedman y G. Fisher (eds.), *The Crime Conundrum*, Boulder, CO, Westview Press, 1997), 127-162.
Mirrlees-Black, C., Mayo Deew, P. y Percy, A., *The 1996 British Crime Survey*, Londres, HMSO, 1996.
Mitford, J., *Kind and Usual Punishment: The Prison Business*, Nueva York, Random House, 1973.
Monkkonen, E. H., (ed.), *Crime and Justice in American History*, Westport, CN, Meckler, 1991.
—, «History of Urban Police», en *Crime and Justice: A Review of Research* (1992), vol. 15, Chicago, University of Chicago Press, 1992.
Moore, M. H., «The Legitimation of Criminal Justice Politics and

Practices», *Perspectives on Crime and Justice: 1996-97 Lectures Series*, Washington DC, National Institute of Justice, 1997.
—, «Public Health and Criminal Justice Approaches to Prevention», en M. Tonry y D. P. Farrington (eds), *Building a Safer Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, 237-262.
Morris, H., «Persons and Punishment», *The monist* (1968), vol. 52, 475-501.
Morris, L., *Dangerous Classes: The Underclass and Social Citizenship*, Londres, Routledge, 1994.
Morris, N., *The Future of Imprisonment*, Chicago, University of Chicago Press, 1974.
— y Buckle, D., «The Humanitarian Theory of Punishment: A Reply», *Res Judicatae*, vol. 6 (1953), 231-237.
— y Tonry, T., *Between Prison and Probation*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.
Morrys, T., «Social Values and the Criminal Act», *The Nation*, 4 de julio 1959.
Mortimer, E. y Mayo De, C., «Electronic Monitoring of Curfew Orders: The Second Year of the Trials», *Research Findings, Nº 66*, Home Office Research and Statistics Directorate, Londres, HMSO, 1998.
Moynihan, D. P., *Maximum Feasible Misunderstanding*, Nueva York, Free Press, 1969.
—, «Defining Deviance Down», en *The American Scholar*, otoño 1992.
—, «Towards a New Intolerance», *The Public Interest*, nº 112, invierno 1993.
Muncie, J. y Sparks, J. R. (eds.), *Imprisonment: European Perspectives*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.
Murie, A., «Linking Housing Changes to Crime», en C. J. Finer y Nellis (eds.), *Crime and Social Exclusion*, Oxford, Blackwell, 1998, 22-36.
Murphy, C., «Marxism and Retribution», *Philosophy and Public Affairs* (1973), vol. 2, 217-243.
Murray, C., *The Emerging British Underclass*, Londres, IEA Health and Welfare Unit, 1990.
—, *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Nueva York, Basis Books, 1984.
—, *Underclass: The Crisis Deepens*, Londres, IEA Health and Welfare Unit in association with *The Sunday Times*, 1994.
National Congress on Penitenciary and Reformatory Discipline,

«A Statement of Principles», *Transactions of the National Congress on Penitentiary and Reformatory Discipline*, Albany, Weed, Parsons, 1871, 541-747.

National Advidsory Commission on Criminal Justice Standarts and Goals, *A National Strategy to Reduce Crime Final Report*, Washington DC, Government Printing Office, 1973.

Neklin, D., «Discipline and Punish: Some Notes on the Margin», *Howard Journal* (1989), 28/4, 245-254.

New York Times Editorial, «Tough and Smart on Crime», *The New York Times*, 27 de enero de 1994.

Neburn, T., *Permission and Regulation: Law and Morals in Post-war Britain*, Londres, Routledge, 1992.

Norrie, A. y Adelman, S., «"Consensual Authoritatianism" and Criminal Justice in Thatcher's Britain», *Journal of Law & Society* (1989), 16 (1): 112-128.

Nostter, J., «Making Hard Times Harder», *New York Times*, 17 de septiembre de 1994, sección 1, pág. 1.

Nuttal, C. y Pease, K., «Changes in the Use of Imprisonment in England and Wales 1950-1991», *Criminal Law Review* (1994), 316-323.

Oestreich, G., *Neostoicism and the Early Modern State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1984. [Trad. castellana: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1994.]

O'Malley, P., «Risk, Power and Crime Prevention», *Economy and Society* (1992), 21: 252-275.

—, «Post-Keyenesian Policing», *Economy and Society* (1996), 25(2): 137-155.

—, «Volatile and Contradictory Punishment», *Theoretical Criminology* (1999), 3 (2) 175-196.

Oppenheim, C., *Poverty: The Facts*, Londres, Child Poverty Action Group, 1993.

Pack, J. R., «BIDs, SIDs, SADs: Private Governments in Urban America», *The Brookings Review* (otoño1992), 18-21.

Palmer, T., «Martinson Revised», *Journal of Research in Crime and Deliquency* (1975), vol. 12, 133- 152.

Parton, N., «Social Work, Risk and "the Balming System"», en N. Parton (ed.) *Social Theroy, Social Change and Social Work*, Londres, Routledge, 1996.

— (ed.), *Social Theory, Social Change and Social Work*, Londres, Routledge, 1996.

—, *The Next Moves Forward*, Londres, Conservative Party Central Office, 1987.

Pasquino, P., «Theatrum Politicum: The Genealogy of Capital-Police of the State of Prosperity», en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault Effect*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.

Patten, J., «Crime: a Middle Class Disease?» *New Society*, 13 de mayo de 1988.

Perkin, H., *The Rise of Professional Society*, Londres, Routledge, 1989.

Pettinico, G., «Crime and Punishment; America Changes Its Mind», *The Public Perspective* (septiembre/octubre 1994).

Piore, M. y Sabel, C., *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basis Books, 1984.

Philips, D., «"A New Engine of Power and Authority": The Institutionalization of Law Enforcement in England 1780-1830», en V. A. C. Gatrell, B. Lehman y G. Parker (eds.), *Crime and the Law: The Social History of Crime in Western Europe Since 1500*, Londres, Europa Publication, Ltd, 1980.

Pierson, C., *Beyond the Welfare State?*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1991.

Pierson, P., *Dismantling the Welfare State?*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994.

Pillsbury, S., «Why Are We Ignored? The Peculiar Place of Experts in the Current Debate About Crime and Justice», *Criminal Law Bulletin* (julio/agosto 1995).

Pisciotta, A., «A Retrospective Look at the Task Force Report on Juvenille Deliquency an Youth Crime», en J. A. Conley (ed.), *The 1967 President's Crime Commission Report: Its Impact 25 Years Later*, Cincinatti, Anderson, 1994.

Platt, T. y Takagi, P., «Intellectuals for Law and Order; A Critique of the New "Realists"», *Crime and Social Justice*, 8 (otoño/invierno, 1977), 1-16.

Polsky, A. J., *The Rise of the Therapeutic State*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991.

Povey, D. y Cotton, J., *Recorded Crime Statistics: England and Wales, October 1998 to September 1999*, Londres, Home Office, 18 de enero de 2000.

Power, M., «The Return of the Weelbarrow Men», *British Journal of Criminology* (2000), vol. 40, nº 1, 127-145.
—, «Emotive and Ostentatious Punishments», *Punishment & Society* (2000), vol. 2(4), 416-438.
President's Commission on Law Enforcement and Administration, *The Challenge of Crime in a Free Society Report*, Washington, DC, US Government Printing Office, 1967.
President's Task Force on Victims, *Final Report*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1982.
Putnam, R., *Bowling Alone*, Nueva York, Simon & Schuster, 2000.
Pyle, D., *Cutting the Cost of Crime: The Economics of Crime and Criminal Justice*, Londres, IEA, 1995.
Quin, J., «The Labour Government's New Approach to Criminal Justice», *Policy Studies* (diciembre de 1998), vol. 19, nº 3/4.
Raab, T.K., *The Strugge for Stability in Early Modern Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 1975.
Radzinowicz, L., *The History of the English Criminal Law and Its Administration*, vol. 3, Londres, Stevens, 1956.
—, *The Need for Criminology*, Londres, Heinemann, 1965.
—, «Public Opinion and Crime», en *Medicine, Science and Law* (1961), vol. 2, nº1, 24-32.
—, *The Cambridge Institue: Its Background and Scope*, Londres, HMDO, 1998.
—, *Adventures in Criminology*, Londres, Routledge, 1999.
— y King, J., *The Growth of Crime*, Harmondsworth, Penguin Books, 1979.
— y Hood, R., «The American *Volte-Face* in Sentencing Thought and Practice», en C. Tapper (ed.), *Crime, Proof & Punishment*, Londres, Butterworth, 1981.
—, *A History of the English Criminal Law and its Administration*; vol 5, Oxford, Clarendon Press, 1990.
Raine, J. y Willson, M., *Managing Criminal Justice*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1983.
Ranulf, S., *Moral Indignation and Middle Class Psychology*, Nueva York, Schoken, 1964.
Rawls, J., *A Theory of Justice*, Oxford: Clarendon Press, 1962. [Trad. castellana: *Teoría de la justicia*, Madrid, F.C.E., 1997.]
Rees, H. y Williams, E. H., *Punishment, Custody and the Community*, Londres, LSE, 1989.

Rees, J. R., *Mental Health and the Offender*, Londres: Clarke Hall Fellonship, 1947.

Reich, C., *British Police and the Democratic Ideal*, Oxford, Oxford University Press, 1943.

Reich, R., «De Secession of the Successful», *The New York Times Magazine*, 29 de enero de 1991.

Reid, J. P., *Policing the Elephant: Crime, Punishment and Social Behavior on the Overland Trail*, San Marino, CA, Huntington Library, 1997.

Reiner, R., *The Politics of the Police*, 2ª ed., Hemel Hempstead, Wheatsheaf, 1992.

—, «Policing a Postmodern Society», en *The Modern Law Review* (1992), vol. 55, 761-781.

— y Cross, M., *Beyond Law and Order: Criminal Justice Policy and Politics into the 1990s*, Londres, McMillan, 1991.

Reinventing Probation Council, *Broken Windows Probation: the Next Step in Fighting Crime*, Nueva York, Manhattan Institute, 7 de agosto de 1999.

Research and Forecasts Inc., *America Afraid: How Fear of Crime Changes the Way We Live* (The Figgie Reports), Nueva York, NAL, 1983.

Riger, S., Gordon, M. T. y Le Bailly, R. K., «Coping With Urban Crime: Women's Use of Precautionary Behaviors», *American Journal of Community Psychology* (1982), vol.10, nº 4, 369-386.

Riley, D. y Mathew, P., *Crime Prevention Publicity: An Assessment*, Home Office Research Study nº 63, Londres, Home Office, 1980.

Riveland, C., *Supermax Prisons: Overview and General Considerations*, Washington DC, US Department of Justice, National Institute of Corrections, 1999.

—, «Prison Management Trends, 1975-2025», en M. Tonry y J. Petersilia (eds.) *Prisons*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.

Roberts, J., «Public Opinion, Crime and Criminal Justice», *Crime and Justice* (1992), vol. 16, 99-180.

— y Stalans, R., *Public Opinion, Crime and Criminal Justice*, Boulder, CO, Westview, 1997.

Robinson, J. y Smith, G., «The Effectiveness of Correctional Programs», *Crime and Deliquency* (enero de 1971), 67-80.

Rock, P., «The Present State of Criminology in Britain», en P. Rock (ed.), *A History of British Criminology*, Oxford, Oxford University Press, 1988.
—, *A view from the Shadows*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
—, *Helping Victims of Crime: the Home Office and the Rise of Victims Support in England and Wales*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
—, «The Organization of a Home Office Iniciative», *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (1994), 2(2): 141-167.
— (ed.), *The History of Criminology*, Aldershot, Dartmouth, 1994.
Roper Reports Editors, «The Big Picture: Crime Fears», *American Demographics* (julio de 1997).
Rosh, J., «Crime, an Issue in American Politics», en E. S. Fairchild y V.J. Webb(eds.), *The Politics of Crime and Criminal Justice*, Nueva York, Sage, 1985.
Rose, D., *In the Name of the Law: The Collapse of Criminal Justice*, Londres, Jonathan Cape, 1996.
Rosenbaum, D. R., *Community Crime Prevention*, Beverly Hills, CA, Sage, 1986.
—, «Community and Crime Prevention: A Review and Synthesis of the Literature», *Justice Quarterly* (1988), vol. 5, 323-395.
Rosenblatt, R., «Social Duties and the Problem of Right in the American Welfare State», en D. Kairys (ed.), *The Politics of Law*, ed. rev., Nueva York, Pantheon Books, 1990, 90-114.
Rothman, D., «Prisons: The Failure Model», *The Nation*, 21 de diciembre de 1974.
—, *Conscience and Convenience: The Asylum and Its Alternatives in Progressive America*, Boston, Little Brown and Co., 1980.
— y Rutherford, A., *Criminal Justice and the Pursuit of Decency*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
Rutter, M. y Smith, D. J., (eds.), *Psychosocial Disorders in Young People*, Londres: John Wiley & Sons, 1995.
Rycroft, C., *A Critical Dictionary of Psychoanalysis*, Harmondsworth, Penguin Books, 1968.
Sacco, V. H. y Johnson, H., *Patterns of Criminal Victimization in Canada*, Canada, Minister of Supply and Sevices, 1990.
Saint Augustine, *The City of God*, Nueva York, Image Books, 1958. [Trad. castellana: San Agustín, *La ciudad de Dios*, Madrid, B.A.C., 2004.]

Sampson, A., *Acts of Abuse: Sex Offenders and the Criminal Justice System*, Londres, Routledge, 1994.
Sarat, A., (ed.), *The Killing State: Capital Punishment in Law, Politics and Culture*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.
Sheingold, S., *The Politics of Street Crime*, Philadelphia, Temple Universtiy Press, 1991.
—, «Politics, Public Policy, and Street Crime», ANNALS, AAPSS, mayo de 1995.
—, «Constructing the New Political Criminology: Power, Authority and the Post-Liberal State», en *Law and Social Inquiry* (en prensa).
Sichor, D. y Schneider, P. B., *Three Strikes and You're Out: Vengance as Public Policy*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1996.
Schneider, A. L. y Schneider, P. B., *Private and Public-Minded Citizen Responses to a Neighborhood-Based Crime Prevention Strategy*, Eugene, Ore., Institute of Policy Analysis, 1977.
Schor, J. B., *The Overworked American*, Nueva York, Basic Books, 1992.
Schrag, P., *Paradise Lost: California's Expierence, America's Future*, California, University of California Press, 1998.
Scott, J. C., *Seeing Like a State*, New Haven, CN, Yale University Press, 1998.
Scottish Conservative Party, *Tomorrow Scotland: Better With the Conservatives*, Edinburgh: Scottish Conservative and Unionist Party Central Office, 1970.
Scottish Home Department, *The Scottish Borstal Sysem* , Edinburgh: HMSO, 1947.
Scottish Home and Health Department, *Parole and Related Issues in Scotland: Report of the Review Committee* (The Kincraig Report), Edinburgh, HMSO, 1989.
Scottish Office, *Preventing Crime Together in Scotland: A Strategy for the 90s*, Edinburgh, Scottish Office, 1992.
—, *Preventing Crime Together in Scotland: A guide to Good Practice in Business*, Edinburgh, Scottish Office, 1993.
Scottish Prison Service, *Opportunity and Responsability: Developing New Approaches to the Management of the Long Term Prison System in Scotland*, Edinburgh, Scottish Prison Service, 1990.
Seamon, T. M., «Private Forces For Public Good», *Security Management*, septiembre de 1995, 92-97.

Sechrest, L., White, S. O. y Brown, E. D., *The Rehabilitation of criminal Offenders: Problems and Prospects*, Washington DC, National Academy of Science, 1979.

Seldson, A., *Wither the Welfare State*, Londres, The Institute of Economic Affairs, 1981.

Selznick, P., *The Moral Commonwealth*, Berkeley, University of California Press, 1992.

Sennett, R., *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*, Nueva York, Norton, 1998.

Serrill, M. S., «Determinate Sentencing: The History, the Theory, the Debate», *Corrections Magazine* (1977), vol. 3: 3-13.

Shapiro, B., «Victims & Vengance: Why the Victims´Rights Amendment is a Bad Idea», *The Nation*, 10 de febrero de 1997.

—, «Capital Offense», *The New York Sunday Times*, 26 de marzo 2000.

Sharman, C., «Writing on Wall for Graffiti with "Times Sq. Effect" Britain could Soon Adopt A Smartness Habit from US Colin Shrman Reports», *The Daily Telegraph*, 23 de febrero de 1998, 31.

Sharpe, E. B., *The Sometime Conection: Public Opinion and Social Policy*, Nueva York, State University of New York Press, 1999.

Shearing, C., «The Relation Between Public and Private Policing, en M. Tonry y N. Morris (eds.), *Modern Policing*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, 399-434.

Sherman, L., «Attacking crime: Police and crime Control», en M. Tonry y N. Morris (eds.), *Modern Policing*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, 159- 230.

Shichor, D., y Sechrest, D K., (eds.) *Three Strikes and You´re Out: Vengance As Public Policy*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1996.

Short, J. F. y Nye, F. I., «Extent pfunrecorded deliquency: Some tentative conclusions», *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* (1958), vol. 49, 296-302.

Sibley, D., *Geographies of Exclusion*, Londres, Routledge, 1995.

Simon, J., *Poor Discipline: Parole and the Social Control fo the Underclass, 1890*-1990, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

Simon, J. y Feeley, M., «True Crime: The New Penology and the Public Discurse on Crime», en T. Blomberg y S. Cohen (eds.), *Punishment and Social Control*, Nueva York, Aldine de Gruyter, 1995.

Singer, S. I., *Recriminalizing Deliquency*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.
Skogan, W. G., «The Changing Distribution of Big City Crime: A Multi-City Time Series Analysis», *Urban Affairs Quarterly* (1977), 13(1): 33-49.
—, «Community Organizations and Crime», en M. Tonry y N. Morris (eds.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.
—, *Disorder and Decline*, Nueva York, Free Press, 1990.
— y Maxfield, M., *Coping With Crime*, Beverly Hills, Ca, Sage, 1981.
Smith, D. J., «Living Conditions in the Twentieth Century», en M. Rutter y D. J. Smith (eds.), *Psychosocial Disorders in Young People: Time Trends and Their Causes*, Londres, Wiley, 1995.
—, «Youth Crime and Conduct Disorders: Trens, Patterns and Causal Explanations», en M. Rutter y D. J. Smith (eds.), *Psychosocial Disorders in Young People: Time Trends and Their Causes*, Londres, Wiley, 1995.
—, «Less Crime Without More Punishment», *Edinburgh Law Review* (1999), vol. 3, 294- 316.
Snaken, S., Beyens, K. y Tubex, H., «Changing Prison Populations in Western Countries: Fate or Policy?», *European Journal for Crime; Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 3, nº 1 (1995), 18-53.
Sparks, J. R., *Television and the Drama of Crime*, Milton Keynes, Open University Press, 1992.
—, «Risk and Blame in Criminal Justice Controversies», en M. Brown y J. Pratt (eds.), *Dangerous Offenders: Criminal Justice and Social Order*, Londres, Routledge, 2000.
—, «Penal austerity and social anxiety at the century´s turn: governmental rationalities, legitimation deficits and populism in English penal politics in the 1990s», en L. Wacquant (ed.), *From Social State to Penal State*, Nueva York, Oxford University Press (en prensa).
Stanko, E., *Everyday Violence: How Women and Men Experience Sexual and Physical Danger*, Londres: Pandora's Press, 1990.
Steinmetz, G., *Regulation the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993.
Stewart Committee, *Keeping Offenders Out of Court: Further Alternatives to Prosecution* (Cmnd 8958), Edinburgh, HMSO, 1983.

Sith, K., y Cabranes, J. A., *Fear of Judging: Sentencing Guidlines in the Federal Courts*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
Strange, S., *The Retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
Straw, J., Carta Abierta al Consocio de Asuntos Penales, agosto de 1997.
—, «The Criminal Justice Crisis», *Criminal Justice Matters*, nº 26, (invierno 1996-1997).
—, «Crime and Old Labour's Punishment», *The Times*, 8 de abril de 1998.
—, *Making Prisons Work*, The Prison Reform Trust Annual Lecture, diciembre de 1998.
Sykes, C., *A Nation of Victims*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.
Taylor, D. G., Scheppele, K. y Stinchcombe, A., «Salience of Crime and Support for Hasher Criminal Santions», *Social Problems* (1979), vol. 26, nº 4, 413-424.
Taylor, I., «Left Realist Criminology and the Free Market Experiment in Britain», en J. Young y R. Mathews (eds.), *Rethinking Criminology: The Realist Debate*, Londres, Sage, 1992.
—, «Private Homes and Public Others», *British Journal of Criminology* (1995), vol. 35, nº 2, 263-285.
—, *Crime in Context: A Critical Criminology of Market Societies*, Oxford, Polity, 1999.
Taylor, L., Lacey, R. y Bracken, D., *In Whose Best Interests?*, Londres, Cobden Trust, 1980.
Taylor, R., *Forty Years of Crime and Criminal Justice Statistics, 1958 to 1997*, Londres, Home Office, 1998.
Terrill, R. J., «Margaret Thatcher's Law and Order Agenda», *American Journal of Comparative Law* (1989), vol. 37, 429-456.
Therborn, G., *Why Some Peoples Are More Unempoloyed Than Others*, Londres, Verso, 1986.
—, *European Modernity and Beyond*, Londres, Sage, 1995.
Thompson, J. B., *Ideology and Modern Culture*, Cambridge, Polity Press, 1990.
Tilly, C. (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.
Tittle, C., *Control Balance: Towards a General Theory of Deviance*, Boulder CO, Westview Press, 1995.

Tolney, S. E. y Beck, E. M., *A Festival of Violence: An Analysis of Southern Lynchings, 1882-1930*, Urbana, University of Ilinois Press, 1995.
Tonry, M., *Malign Neglect - Race, Crime and Punishment in America*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
—, *Sentencing Matters*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.
—, «Rethinking Unthinkable Punishment Policies in America», *UCLA Law Review* (1999), vol. 46, nº 6, 1751-1791.
— y Farrington, D. P., (eds.), *Bulding a Safer Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.
Tuck, M., «Community and the Criminal Justice System», *Policy Studies* (1991), vol. 12, (3): 22-37.
Twentieth Century Fund Task Force, *Fair and Certain Punishment*, Nueva York, Wiley, 1976.
Tyler, T. R., y Boeckmann, R. J., «Three Strikes and You Are Out, But Why? The Psychology of Public Support for Punishing Rule Brakers», *Law and Society Review* (1997), vol. 331, nº2.
United States Bureau of the Census, *Statistical Abstracts of the United States*, Washington DC, US Government Printing Office, 1996.
United States Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, *Census of State and Federal Correctional Facilities, 1995*, Washington DC, Department of Justice, Government Printing Office, 1996.
United States Department of Justice Federal Bureau of Investigation, *Crime in the United States: Uniform Crime Reports 1987*, Washington DC, Government Printing Office, 1988.
— Federal Bureau of Investigation Uniform Crime Reports, *Crime in the United States 1995*, Washington DC, Government Printing Office, 1995.
—, *Criminal victimization in the United States: 1973-1992 Trends*, Washington DC, Government Printing Office, 1994.
United States Department of Jutice Bureau of Investigation, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics 1995*, Washington DC, Government Printing Office, 1996.
—, *Criminal Victimization*, Washington DC, Government Printing Office, 1996.
United States National Center for Educational Statistics, *Statistics in Brief*, Washington DC, Government Printing Office, 1996.

Vera Institute, *Felony Arrests: Their Prosecution and Disposition in New York City's Courts*, Nueva York, Vera Institute, 1977.
Visiting Committee of the Correctional Association of New York, *Rehabilitation that Works: Improving and Expanding Shock Incarceration in New York State*, Nueva York, Correctional Association of New York, April 1996.
Vold, G. B. y Bernard, T., *Theoretical Criminology*, 2ª ed., Nueva York, Oxford University Press, 1979.
Van Dijk, J. J. M., «Understanding Crime Rates: On the interactions between the rational choices of victims and offenders», *British Journal of Criminology* (1994), vol. 34, nº 2, 105-121.
Von Hirsch, A., *Doing Justice: The Choice of Punishments - Report of the Committee for the Study of Incarceration*, Nueva York, Hill and Wang, 1976.
—, «Review of F. Allens Decline of Rehabilitative Ideal», *University of Pennsylvania Law Review* (1983), vol. 131, 822-900.
—, *Past or Future Crimes? Deservedness or Dangerousness in the Sentencing of Criminals*, Manchester, Manchester University Press, 1985.
—, *Censure and Sanctions*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
— y Ashworth, A., (eds.), *Principled Sentencing: Readings on Theory and Policy*, 2ª ed., Oxford, Hart Publishing, 1998.
—, Garland, D., y Wakefield, A. (eds.), *The Ethics of Situational Crime Prevention*, Oxford, Hart Publishing, 2000.
Wacquant, L., «Pierre Bourdieu», en R. Stones (ed)., *Key Sociological Thinkers*, Londres, Mac Millan, 1990.
— «Deadly symbiosis: when ghetto and prison meet and merge», *Punishment & Society* (2001), vol. 3, nº 1.
Walker, N., *Treatment and Justice in Penology and Psychiatry: The 1976 Sandoz Lecture*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1976.
—, «Introduction», en Heal y Laycock (eds.), *Situational Crime Prevention*, Londres, HMSO, 1986.
Walker, S., *Taming the System: The Control of Discretion in Criminal Justice, 1950- 1990*, Nueva York, Oxford University Press, 1993.
—, *Popular Justice: A History of American Criminal Justice*, 2ª ed., Nueva York, Oxford University Press, 1998.
Wallis, E., «A new Choreography: Breaking Away From the Elaborate Corporte Dance», en R. Burnett (ed.), *The Probation*

Sevice: Responding to Change, Oxford, Probation Studies Unit, Oxford University, 1997), 91-104.
Warren, R., Rosentraub, M. S. y Harlow, K. S., «Co-production, Equity and the Distribution of Safety», *Urban Affairs Quarterly* (1984), vol. 19, 447-464.
Wechsler, H., «Sentencing, corrections and the Model Penal Code», 109 *University of Pennsylvania Law Review* (1961), nº 6, 465-493.
Weir, M., Orloff, A. S. y Skocpol, T., (eds), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1988.
West, C., *Race Matters*, Nueva York, Vintage Books, 1994.
Western, B. y Beckett, K., «How Unregulated is the US Labor Market? The Penal System as a Labor Market Institution», *American Journal of Sociology* (1999), 104, 1135-1172.
White, P., Woodbridge, J. y Flack, K., *Pojections of Long Term Trends in the Prison Population to 2006*, Londres, Home Office, 2000.
Wiener, M., *Reconstructing the Criminal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
Williams, D. R., «Women's Part-Time Employment», *Monthly Labor Review* (abril de 1995), 36-44.
Wilson, J. Q., *Thinking About Crime*, 2ª ed., Nueva York, Basis Books, 1983.
—, «Crime and Public Policy», en J. Q. Wilson y J. Petersilia (eds.), *Crime*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1995.
— y Herrnstein, R. J., *Crime and Human Nature*, Nueva York, Simon & Schuster, 1986.
Wilson, W. J., *The Truly Disadvantaged*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.
—, *When Work Disappears*, Chicago, University of Chicago Press, 1997.
Windlesham, Lord, *Responses to Crime*, vol. 2, *Penal Policy in the Making*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
—, *Responses to Crime*, vol. 3, *Legislating with the Tide*, Oxford, Clarendon Press, 1996.
—, *Politics, Punishment, and Populism*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.
Wolfe, A., *One Nation, After All*, Nueva York, Viking, 1998.

Wootton, B., *Social Science and Social Pathology*, Londres, Allen & Unwin, 1959.

Wouters, C., «Changing Patterns of Social Controls and Self Controls», *British Journal of Criminology* (1999), vol. 39, nº 3, 416-432.

Wrong, D., *The Problem of Order*, Nueva York, Free Press, 1994.

Yergin, D. y Stanislaw, J., *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Market Place*, Nueva York, Simon & Schuster, 1998.

Young, J., «Working Class Criminology», en I. Taylor, P. Walton y J. Young (eds.), *Critical Criminolgy*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1975.

—, «The Failure of Criminology: The Need for a Radical Realism», en R. Matthews y J. Young (eds.), *Confronting Crime*, Londres, Sage, 1986.

—, *The Exclusive Society*, Londres, Sage, 1999.

Young, P., *The Prison Cell: The Start of a Better Approach to Prison Management*, Londres, Adam Smith Institute, 1987.

Young, P. J., *Punishment, Money and Legal Order*, Tesis Doctoral no publicada, Edinburgh, University of Edinburgh, 1987.

Zirming, F. E., «Populism, Democratic Government, and the Decline of Expert Authority: Some Refections on "Three Strikes" in California», *Pacific Law Journal* 28 (otoño 1996): 243-256.

—, «The New Politics of Criminal Justice», en D. Garland (ed.), *Mass Imprisonment in the USA*, Londres, Sage, 2001.

— y Hawkins, G., *Capital Punishment and the American Agenda*, Nueva York, Cambridge University Press, 1986.

—, *Incapacitation*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.

—, *Crime is Not the Problem: Lethal Violence in America*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

ÍNDICE ONOMÁSTICO Y DE MATERIAS